SINDIPETRO/AM
Sindicato dos Petroleiros do Estado do Amazonas

FUP
FEDERAÇÃO ÚNICA DOS PETROLEIROS

Nota Técnica

ANÁLISE DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DO *CLUSTER* REMAN

Paulo César Ribeiro Lima, PhD

Advocacia Garcez

SUMÁRIO

1. Introdução 1

2. A infraestrutura e os monopólios regionais 3

3. A privatização da REMAN e as características dos ativos 9

4. Os baixos custos do *Cluster* REMAN em atividades que são monopólio 13

5. O aumento dos custos 18

6. O monopólio regional da REMAN e o Cade 24

7. Ilegalidade do processo de venda do *Cluster* REMAN 27

8. Conclusões 32

BIBLIOGRAFIA 36

1. Introdução

Em 28 de junho de 2019, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), em continuidade ao comunicado divulgado em 26 de abril de 2019, informou o início da etapa de divulgação das oportunidades (*teasers*) referentes à venda de ativos em refino e logística associada no País[1].

Os desinvestimentos representam, aproximadamente, 50% da capacidade de refino nacional, totalizando 1,1 milhão de barris por dia de petróleo processado, e consideram a venda integral da e de outros ativos: Refinaria Isaac Sabbá (REMAN), Refinaria Abreu e Lima (RNEST), Unidade de Industrialização do Xisto (SIX), Refinaria Landulpho Alves (RLAM), Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), Refinaria Alberto Pasqualini (REFAP), Refinaria Gabriel Passos (REGAP) e Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste (LUBNOR), bem como os ativos logísticos integrados a essas refinarias.

A REMAN foi inaugurada em 1957 e está localizada no Estado do Amazonas. A Refinaria atende principalmente seu mercado local, Estados da Região Norte do Brasil. Em 2000, a nova unidade de destilação da REMAN entrou em operação, aumentando a capacidade de refino para 46 mil barris por dia.

A capacidade de refino da Petrobrás, da mesma ordem de grandeza que a capacidade de produção de petróleo, é de cerca de 2,22 milhões de barris por dia. Se forem privatizadas as oito refinarias anunciadas pela Petrobrás, com redução de 50% da capacidade de refino, a estatal estará em rota contrária ao que ocorre com as maiores empresas petrolíferas no mundo, com grandes prejuízos para a estatal, para o Brasil e para os consumidores.

As refinarias não são importantes apenas para a Petrobrás. Elas são fundamentais para todos os países e para as grandes empresas petrolíferas, privadas ou estatais, como a ExxonMobil, Shell, Rosneft e CNPC. Todas essas companhias têm buscado manter a verticalização de suas atividades.

No cenário empresarial privado, a ExxonMobil é a maior empresa refinadora do mundo, com uma capacidade da ordem de 5,5 milhões de barris de petróleo por

[1] Disponível em https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/15076/FR-Teaser-Refinarias-Portugues.pdf. Acesso em 16 de julho de 2019.

1. Introdução

dia; sua produção é de 4 milhões de barris de petróleo por dia. Na Shell, segunda maior empresa petrolífera privada, a capacidade de refino também é maior que a de produção.

A Petrobrás opera e detém 100% de participação em um conjunto de ativos de atividades de negócios de refino, transporte e abastecimento no Estado do Amazonas, denominado *Cluster*, que foram colocados à venda.

Esses ativos compreendem a REMAN, um terminal e dutos curtos que interligam a refinaria e os terminais, dando acesso direto à cadeia de suprimento de petróleo e ao mercado consumidor brasileiro de derivados de petróleo. Os processos da refinaria permitem transformar a matéria-prima em derivados de alto valor agregado.

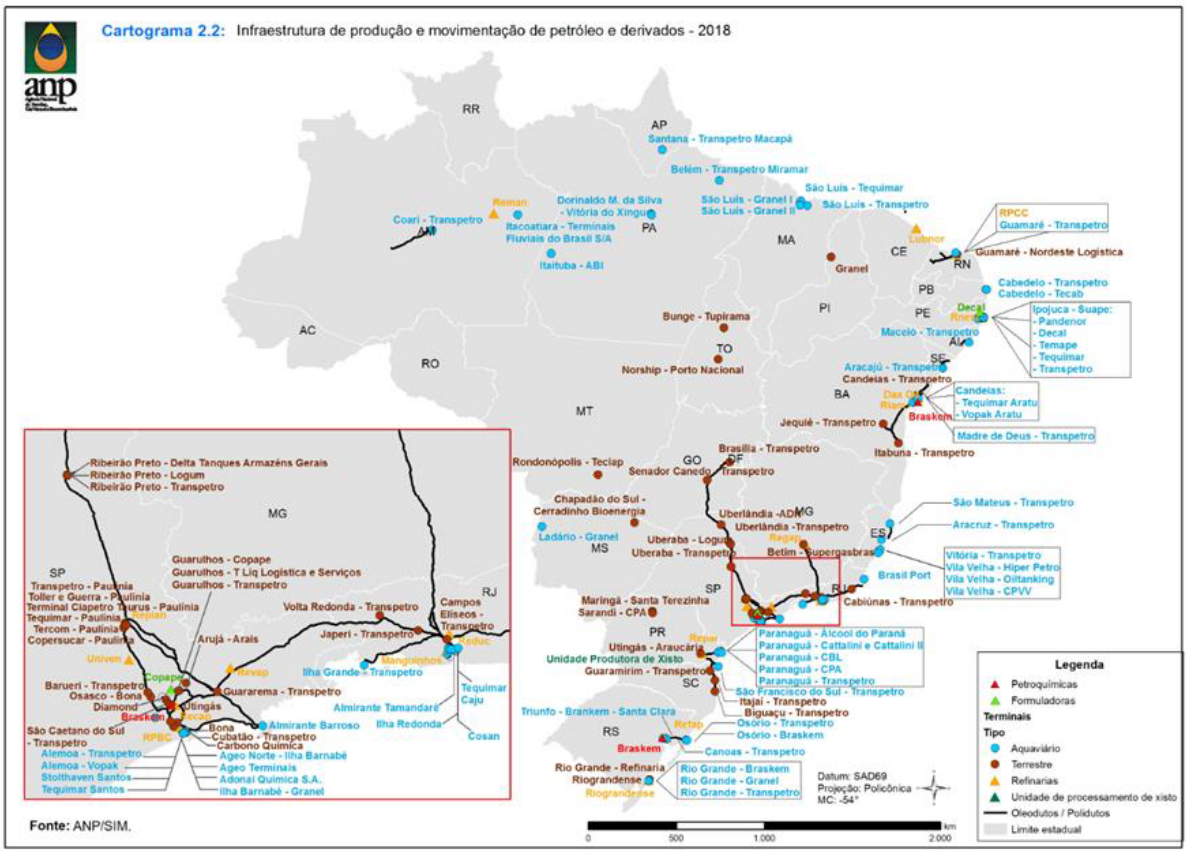
Os produtos da REMAN são gasolina, diesel, querosene de aviação, gás liquefeito de petróleo (GLP), asfalto, nafta e óleo combustível; os principais mercados são: Amazonas, Acre, Roraima, Rondônia, Amapá e Pará.

Esta Nota Técnica tem o objetivo de demonstrar que a privatização do conjunto de ativos da REMAN não atende aos interesses da Petrobrás, do Brasil e dos consumidores dos Estados do Norte do Brasil.

2. A infraestrutura e os monopólios regionais

A Figura 2.1 mostra a localização das refinarias brasileiras, além da infraestrutura de movimentação de petróleo e derivados correspondentes, de acordo com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)[2].

Figura 2.1: Refinarias e infraestrutura de movimentação de petróleo e derivados



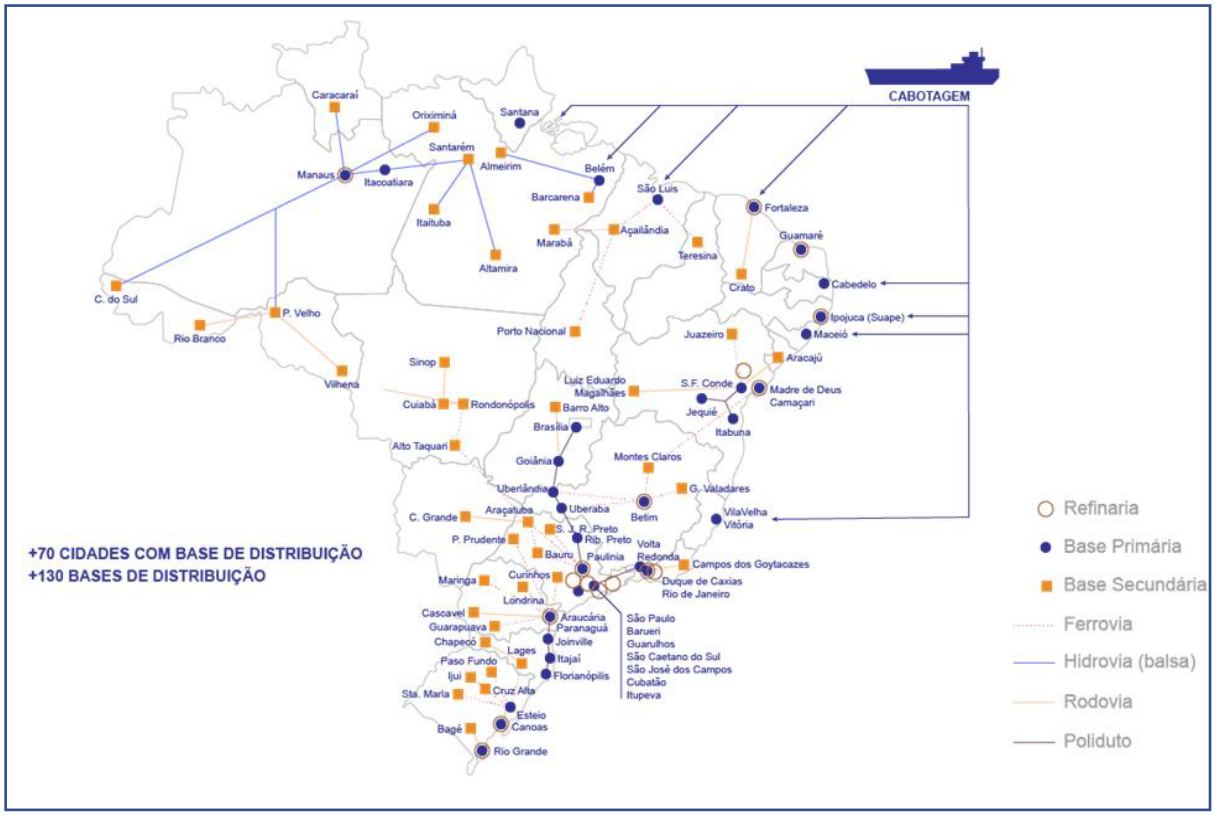
Fonte: ANP

Os conjuntos de ativos de refino e de transporte estão interligados com bases de distribuição de combustíveis conforme podem ser identificados na Figura 2.2[3].

[2] Disponível em http://www.anp.gov.br/arquivos/central-conteudos/anuario-estatistico/2019/anuario-2019-cartograma-2.2.jpg. Acesso em 7 de julho de 2019

[3] Disponível em https://somosplural.com.br/logistica/. Acesso em 7 de julho de 2019

Figura 2.2: Interligação entre as refinarias, os dutos e as bases de distribuição



Fonte: Plural

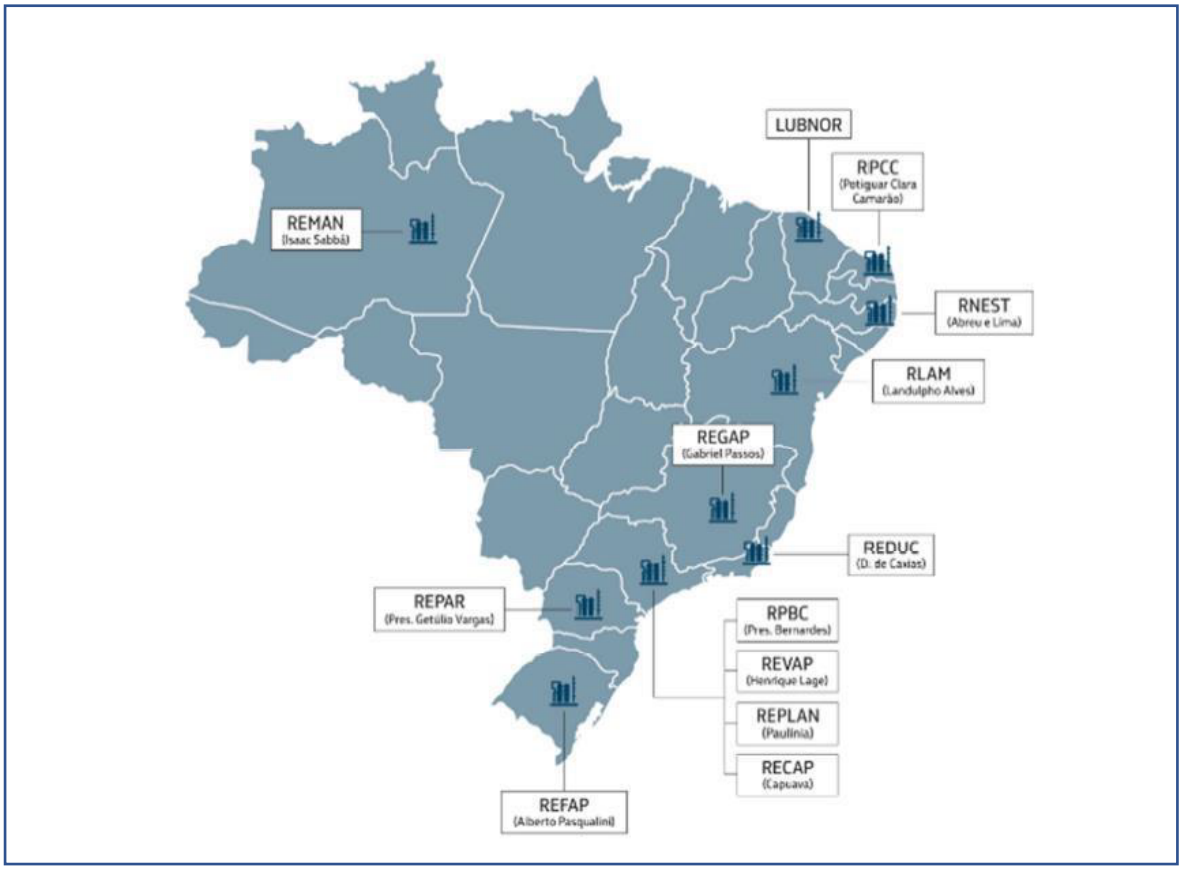
De acordo com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2018), as refinarias da Petrobrás foram construídas com grande escala de produção, para minimizar o custo de abastecimento e para assistir regiões específicas do território nacional, complementando-se entre si na produção de derivados necessários ao atendimento de cada região. Nessa lógica, algumas refinarias, ou um conjunto delas atuando complementarmente, configuram uma situação de monopólios regionais para o fornecimento de seus produtos aos mercados a que atendem.

No Brasil, a Petrobrás é, de fato, a grande responsável pela atividade de utilidade pública de abastecimento nacional de derivados de petróleo. As 13 refinarias da Petrobrás estão dispersas pelo território nacional, do Rio Grande do Sul ao Amazonas, conforme apresentado na Figura 2.3[4]. A Figura 2.4 mostra os dutos

[4] Disponível em https://docplayer.com.br/82161356-Oportunidades-e-desafios-para-a-implantacao-de-mini-refinarias-de-petroleo-como-alternativa-de-suprimento-da-demanda-futura-de-combustiveis-no-brasil.html. Acesso em 14 de junho de 2019.

do Brasil[5]. Mais da metade da extensão (54,7%) da rede de dutos do Brasil é utilizada para movimentação de gás; apenas 37,5% para combustíveis e 7,9% para minérios.

2.3: Localização das refinarias da Petrobrás

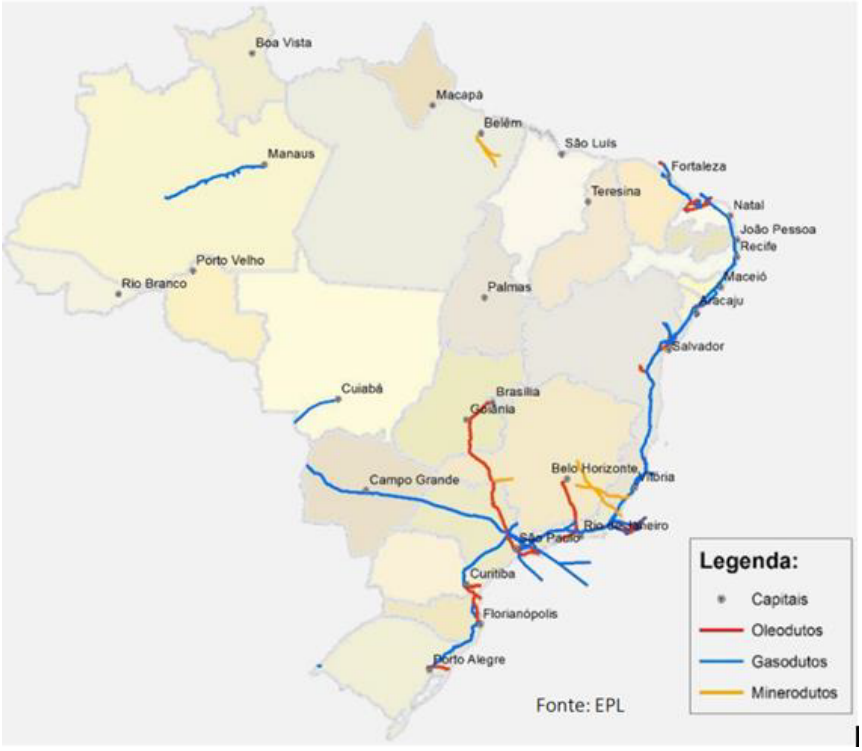


Conforme mostrado na Figura 2.3, somente no Estado de São Paulo existe uma certa concentração de refinarias onde poderia haver alguma concorrência. No entanto, essas refinarias não deverão ser vendidas pela Petrobrás. A estatal incluiu em seu programa de desinvestimentos justamente refinarias espalhadas pelo País que atendem à situação de monopólios regionais[6].

Essa decisão da Petrobrás evidencia que a estatal manterá seu monopólio regional e os compradores das refinarias e seus respectivos terminais e dutos manterão também seus monopólios regionais, o que consolida a convicção de que as privatizações não trarão redução, mas aumento nos preços dos derivados no Brasil.

[5] Disponível em https://www.ontl.epl.gov.br/dutoviario. Acesso em 15 de junho de 2019.
[6] Disponível https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/14899/9512_693023..pdf. Acesso em 14 de junho de 2019.

2.4: Rede de dutos do Brasil



Nos Estados Unidos, ao contrário do Brasil, o parque de refino e de dutos foi construído para permitir, de fato, a concorrência entre os agentes econômicos. Portanto, não há que se comparar a situação do parque de refino dos Estados Unidos com o brasileiro, pois trata-se de realidades extremamente diferentes: no Brasil existem monopólios regionais. Por outro lado, nos Estados Unidos, a rede de refinarias e dutos é bastante diversificada, possibilitando a existência de competição e, consequentemente, de redução de preços.

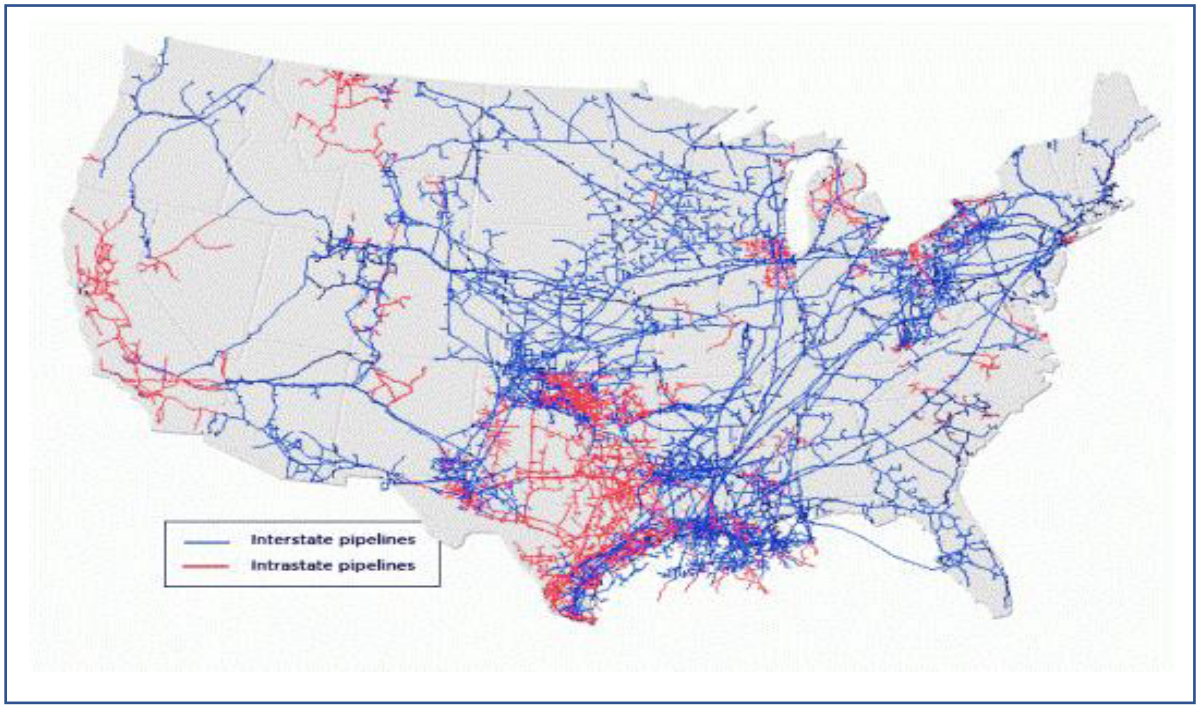
Os Estados Unidos contam com135 refinarias[7]. Apenas no Estado do Texas, de onde vem a maior parcela do óleo diesel importado, estão instaladas 29 refinarias. O parque de refino brasileiro conta com apenas 17 refinarias, sendo 13 unidades da Petrobrás, que respondem por 98,2% da capacidade total do País. A Figura 2.5 mostra o grande número de refinarias distribuídas em todo do território dos Estados

[7] Disponível em https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pnp_cap1_dcu_nus_a.htm. Acesso em 15 de junho de

Unidos[8]. A extraordinária rede de dutos nesse país é mostrada na Figura 2.6[9].

Figura 2.5: Localização das refinarias nos Estados Unidos

Figura 2.6: Rede de dutos dos Estados Unidos



[8] Disponível em https://earthjustice.org/features/147refineries. Acesso em 15 de junho de 2019.
[9] Disponível em https://climatecrocks.com/2019/04/30/pipeline-boom-may-be-a-bubble/. Acesso em 15 de junho de 2019.

Observa-se, então, que a infraestrutura de refino e transporte dos Estados Unidos foi criada para ser concorrencial. No Brasil, essa infraestrutura foi construída por uma empresa monopolista, com foco em mercados regionais complementares e não concorrenciais de refino e de transporte. A Figura 2.4 (Rede de dutos do Brasil) em comparação com a Figura 2.6 (Rede de dutos dos Estados Unidos) evidencia a notória diferença entre as infraestruturas de transporte nos dois países.

3. A privatização da REMAN e as características dos ativos

Em 13 de setembro de 2019, a Petrobrás, em continuidade aos comunicados divulgados em 26 de abril de 2019 e 28 de junho de 2019, informou o início da etapa de divulgação das oportunidades (*teasers*) referentes à segunda fase dos processos de venda de ativos em refino e logística associada no País, que inclui a REMAN, REGAP, a LUBNOR e a SIX, assim como seus ativos logísticos correspondentes.

As principais etapas subsequentes do projeto serão informadas ao mercado, de acordo com a Sistemática de Desinvestimentos da Petrobrás e com o Decreto nº 9.188/2017.

Nesse mesmo dia, a Petrobrás divulgou a Oportunidade de Investimento em *Cluster* de Refino e Logística no Estado do Amazonas (*Cluster* REMAN), que compreende uma unidade de refino de petróleo (REMAN) e um sistema integrado com acesso direto a infraestrutura logística completa, crescimento de mercado estável e margens premium de refino.

A REMAN é a única refinaria na Região Norte, sendo o primeiro e principal fornecedor dos Estados dessa Região. O sistema conta com um terminal estratégico, pois é um dos poucos da região, permitindo que seu comprador tenha uma significativa vantagem competitiva. A Figura 3.1 mostra o Cluster REMAN. O Terminal de Manaus possui três píeres fluviais: dois exclusivamente para navios, que também podem ser usados para operação de barcaças; e um exclusivo para barcaças. O Terminal recebe em torno de 22 navios por mês e o equivalente a 55 barcaças por mês.

A Petrobrás considera um modelo de venda de participação de 100% (Processo) em uma empresa que englobará todos os Ativos do *Cluster* REMAN (Potencial Transação). Como o Processo de venda ocorrerá nos termos de Decreto que regulamenta dispositivo legal que trata de dispensa de licitação no caso da venda de ações, tudo indica que a Petrobrás criará uma empresa apenas para ser vendida.

Figura 3.1: *Cluster* REMAN

Fonte: Petrobrás

A Petrobrás contratou o Citigroup Global Markets Assessoria Ltda. (Citi) como seu assessor financeiro exclusivo no contexto da Potencial Transação.

Qualquer participante que atenda a todos os Critérios de Elegibilidade ("Potencial Comprador") e que esteja interessado em participar do Processo deverá notificar formalmente o Citi até o dia 8 de novembro de 2019 sobre seu interesse para receber os documentos necessários para participar do Processo: Acordo de Confidencialidade (AC) e Declaração de Conformidade (DC).

A distribuição do *Confidential Information Memorandum* (CIM) começará em 30 de setembro de 2019, para os Potenciais Compradores que assinarem o AC e o DC. Para a fase não-vinculante do Processo, o prazo máximo para executar o AC e o DC e obter acesso ao CIM será no dia 22 de novembro de 2019.

O *Cluster* REMAN é sistema integrado de oleodutos e terminais de armazenamento, associado a uma capacidade de refino de 46 mil barris por dia, que abastece a maior parte da Região Norte e fornece um acesso direto incomparável

aos mercados consumidores na sua região de influência e facilita o acesso a outros mercados consumidores do País.

A localização desse *Cluster* é altamente estratégica dado que o Terminal de Manaus é um dos poucos da região e oferece ao seu proprietário uma vantagem significativa sobre os concorrentes. Isso levaria, então, a um monopólio privado.

A proximidade com as áreas produtoras de petróleo e gás da região amazônica, especialmente Urucu, faz da REMAN a escolha lógica para processar o petróleo bruto Amazônico.

A posição geográfica e logística otimizada garantem flexibilidade para a planta, que é capaz de receber barcaças com o óleo de Urucu em 48 horas

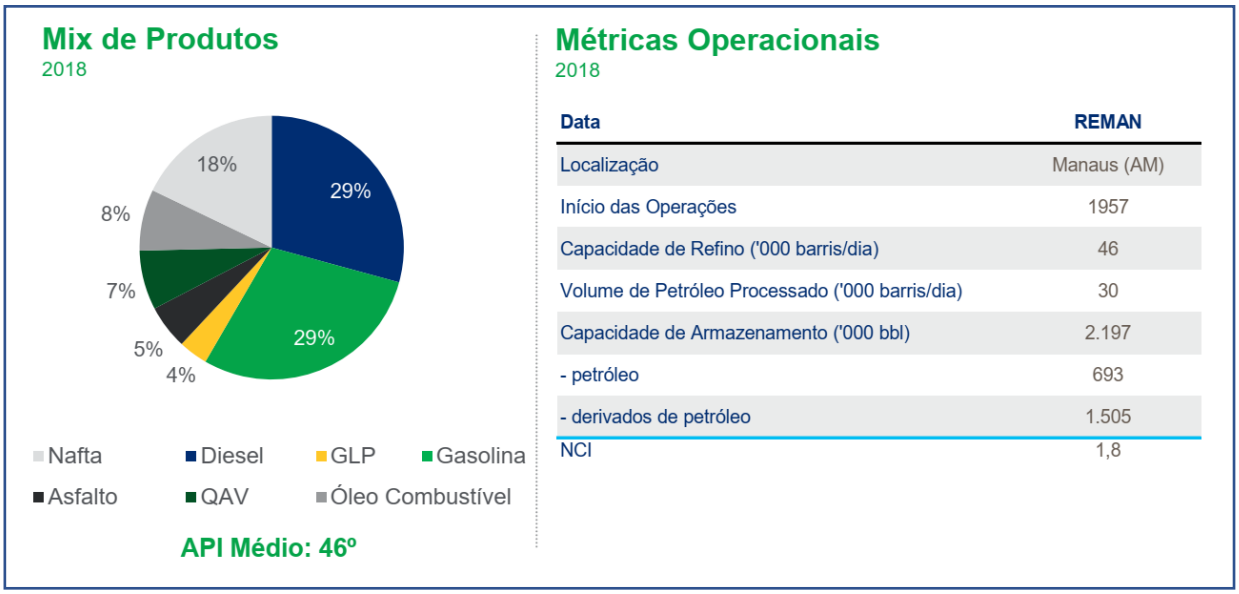
As principais unidades existentes na REMAN são:

Duas Unidades de Destilação Atmosférica
Uma Unidade de Destilação à Vácuo
Unidade de Craqueamento Catalítico

Os principais produtos da REMAN são: gasolina, diesel, querosene de aviação, gás liquefeito de petróleo (GLP), asfalto, nafta e óleo combustível.

A Figura 3.2 mostra o perfil de refino no ano de 2018 e as métricas operacionais da Refinaria.

Figura 3.2: Perfil de refino e métricas operacionais da REMAN

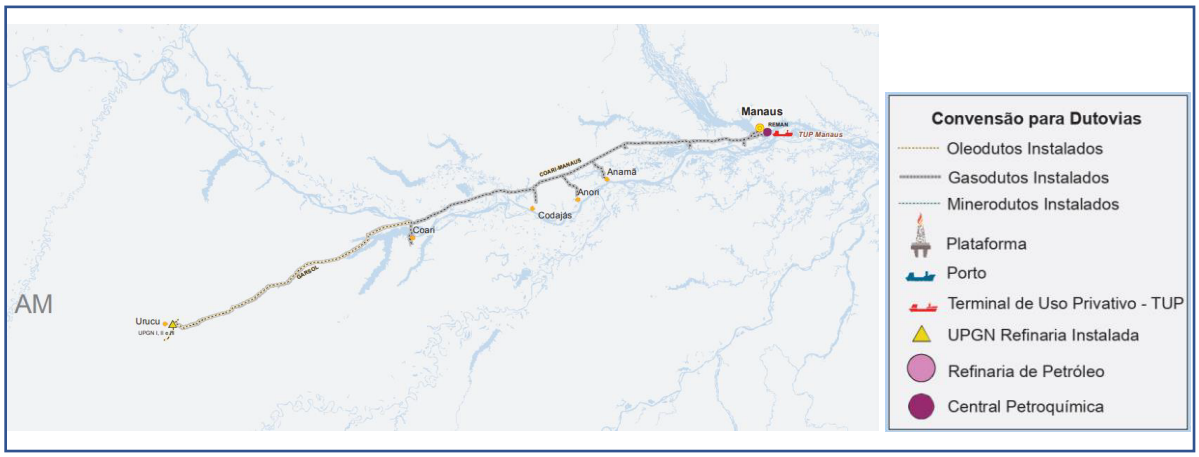


Fonte: Petrobrás

A capacidade de armazenamento do Cluster REMAN é de 2,197 milhões de barris, sendo 693 mil barris de petróleo e 1,505 milhão de barris de derivados.

A Figura 3.3 apresenta parte do mapa dutoviário do Brasil, que mostra a localização dos dutos instalados no Estado do Amazonas[10].

Figura 3.3: Localização dos dutos instalados no Estado do Amazonas



Fonte: Então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

Em suma, o *Cluster* REMAN é um sistema integrado, associado a uma capacidade de refino de 46 mil barris por dia que oferece acesso direto aos mercados consumidores na região de influência e facilita o acesso a outros mercados.

[10] Disponível em http://infraestrutura.gov.br/images/BIT_TESTE/Publica%c3%a7oes/Tabelas_AET_2018/Mapas/MapaDutoviario.pdf. Acesso em 17 de julho de 2019.

4. Os baixos custos do *Cluster* REMAN em atividades que são monopólio

A Constituição Federal, em seu art. 177, estabelece que a produção, o refino, o transporte marítimo e por dutos, além das atividades de importação e exportação de petróleo e derivados são monopólios da União, que, por sua vez, pode contratar essas atividades com empresas estatais ou privadas, *in verbis*:

> Art. 177. Constituem monopólio da União:
>
> I a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;
>
> II a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;
>
> III a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;
>
> IV o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;
>
> (...)
>
> § 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.
>
> (...)

Essas atividades são a razão de existir da Petrobrás, estatal criada para ser a executora do monopólio da União. A Emenda Constitucional nº 9/1995 permitiu que a União pudesse contratar a realização das atividades de seu monopólio com outras empresas estatais ou privadas, sendo vedada, contudo, a privatização da Petrobrás nos termos da Lei nº 9.491/1997. Essa Lei também veda a privatização da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S.A.

Também é importante destacar que o abastecimento nacional de combustíveis é considerado atividade de utilidade pública, nos termos do art. 1º, § 1º, inciso I, da Lei nº 9.847/1999.

Assim sendo, a produção, o refino e o transporte de petróleo e derivados não podem ser tratados como simples negócios privados. Registre-se, ainda, que os preços do petróleo e seus derivados apresentam altíssima volatilidade e, como são cotados em dólares dos Estados Unidos, estão também sujeitos a alta volatilidade da taxa de câmbio. Tais volatilidades influenciam diretamente na formação dos preços dos derivados de petróleo.

Todo o sistema de transporte do Brasil e do mundo são extremamente dependentes dos derivados petróleo, pois não há possibilidade de produzir substitutos em larga escala. Dessa natureza estratégica, decorre o monopólio constitucional da União.

A Petrobrás é uma empresa integrada. De 1954 a 1980, a estatal foi principalmente uma empresa de refino. A partir de 1980, a Petrobrás passou a se destacar também como produtora de petróleo. A empresa apresenta baixos custos de produção e de refino de petróleo. Na realidade, a Petrobrás é uma empresa integrada do poço ao posto, com atividades de exploração, produção, transporte, refino, comercialização e distribuição, mas que está sendo desintegrada pela atual administração.

Em 2018, a Petrobrás produziu, no Brasil, 834,9 milhões de óleo equivalente. Como o custo dos produtos e serviços vendidos pelo segmento de Exploração e Produção (E&P) foi de US$ 28,968 bilhões, o custo médio desse segmento foi de US$ 34,696 por barril, incluído o pagamento, por exemplo, de royalties e participação especial (Petrobrás, 2018).

Nesse ano, a Petrobrás pagou US$ 4,898 bilhões a título de royalties e US$ 5,923 bilhões a título de participação especial. Dessa forma, excluída a participação governamental direta, o custo médio de E&P foi de US$ 21,736 por barril.

O custo de refino no Brasil, em 2018, foi de US$ 2,51 por barril (Petrobrás, 2019). Desse modo o custo dos produtos e serviços vendidos pelo segmento de Exploração e Produção somado ao custo de refino totaliza um custo médio dos derivados de apenas US$ 37,206 por barril, sem computar outros custos, como, por exemplo, transporte e comercialização.

Admitindo-se que esses outros custos sejam de US$ 12 por barril, o custo médio dos derivados vendidos seria de US$ 49,206 por barril. A uma taxa de câmbio de 3,92 Reais por Dólar, o custo seria de R$ 1,213 por litro. Em 2018, o preço dos derivados básicos no mercado internacional foi da ordem de R$ 2 por litro.

Em razão desse baixo custo, a Petrobrás, ao contrário de outras empresas, não precisaria praticar a política de preço de paridade de importação (PPI)[11] para derivados produzidos no Brasil, a partir do refino de um petróleo extraído no País.

Essa política, que inclui supostos custos de importação, como frete e tarifas portuárias, faz com que o consumidor brasileiro pague um preço por um derivado produzido no Brasil a partir de petróleo extraído pela estatal como se o derivado fosse importado. Assim, sem justificativa técnica, o consumidor brasileiro paga um preço de R$ 0,20 a R$ 0,30 por litro maior que o do mercado internacional.

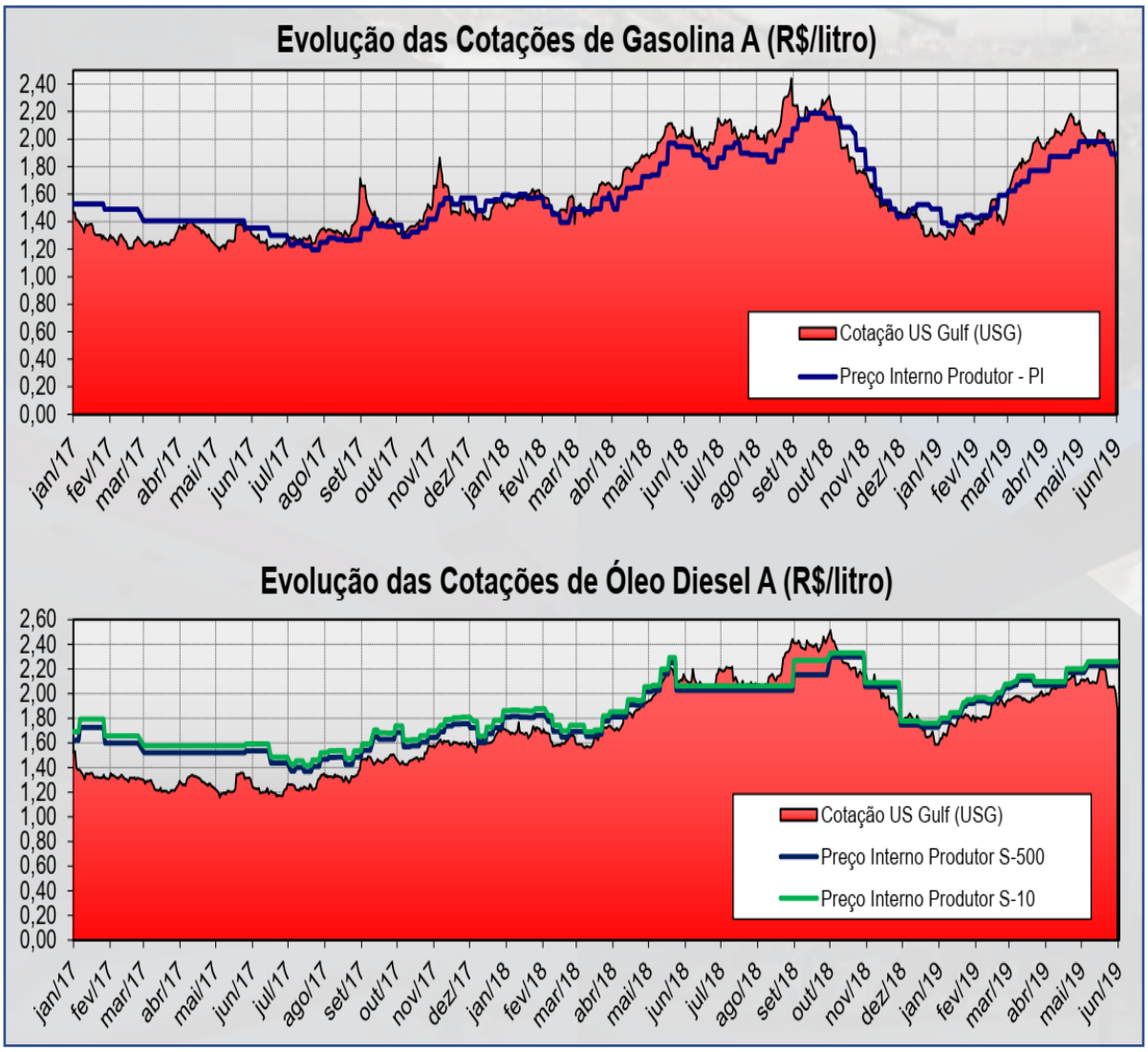
Os baixos custos da Petrobrás e da REMAN e sua extraordinária estrutura de transporte permitem que a estatal venda derivados a preços até menores que os praticados na Costa do Golfo dos Estados Unidos, principal mercado concorrencial internacional, de onde, em razão dos “baixos preços”, a maioria dos derivados são importados pelo Brasil.

A Figura 4.1 apresenta os preços médios praticados pela estatal em comparação com os preços praticados na Costa do Golfo dos Estados Unidos[12].

Conforme mostrado na Figura 4.1, apesar de a Petrobrás afirmar que pratica preço de paridade de importação (PPI) para a gasolina e óleo diesel[13], a estatal, ao longo de 2019 praticou preços abaixo do PPI, especialmente no caso da gasolina.

[11] Disponível em http://www.petrobras.com.br/pt/produtos-e-servicos/precos-de-venda-as-distribuidoras/gasolina-e-diesel/. Acesso em 16 de maio de 2019.
[12] Disponível em http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=8723&codcol=1306. Acesso em 22 de julho de 2019.
[13] Disponível em http://www.petrobras.com.br/pt/produtos-e-servicos/precos-de-venda-as-distribuidoras/gasolina-e-diesel/. Acesso em 22 de julho de 2019.

Figura 4.1: Comparação entre os preços no Brasil e nos Estados Unidos



Fonte: Ministério de Minas e Energia

A Petrobrás, mesmo praticando em Manaus (AM) um preço até menor que na Costa do Golfo dos Estados Unidos, como no caso da gasolina, ainda pode apresentar, em decorrência de sua eficiência operacional e pelo fato de a REMAN já estar praticamente amortizada, uma elevada margem de lucro operacional bruto.

Em 2018, o preço dos derivados básicos no mercado internacional foi de US$ 81,46 por barril, enquanto o preço de venda do petróleo para exportação pela Petrobrás foi US$ 66,66 por barril. Desse modo, as atividades de refino representaram uma agregação de valor de US$ 14,80 por barril, para um custo médio do refino de apenas US$ 2,51 por barril. Para um custo dos derivados de US$ 49,206

por barril, a margem de lucro da Petrobrás foi de cerca de 65%.

Esse custo de US$ 49,206 por barril corresponde a um preço de cerca de R$ 1,213 por litro. Assim, se a Petrobrás vendesse tanto gasolina quanto óleo diesel por cerca de R$ 1,60 por litro no caso das unidades de refino amortizadas, ainda assim apresentaria alta rentabilidade. Em 2018, o preço dos derivados básicos no mercado internacional foi da ordem de R$ 2,00 por litro.

Em países como o Brasil, que pode ser autossuficiente em petróleo e praticamente em óleo diesel e onde há alta volatilidade da taxa de câmbio, não se justifica que a população fique sujeita a uma política de preço de paridade de importação.

Essa política faz com que as distribuidoras paguem preços acima daqueles praticados no mercado internacional como na Costa do Golfo dos Estados Unidos, para um produto que é produzido no Brasil a partir do petróleo extraído principalmente da plataforma continental brasileira. Preços esses extremamente voláteis para produtos sem substitutos.

Nesse cenário e como o abastecimento nacional de combustíveis é uma atividade de utilidade pública, é fundamental que haja uma regulação de preços de derivados básicos no País. Os preços dos derivados de petróleo poderiam ser regulados a partir do custo.

Para derivados produzidos por instalações não amortizadas e importados, há necessidade de uma política tributária que garanta o abastecimento nacional de combustíveis, pois, em alguns casos, há necessidade de importação.

5. O aumento dos custos

Como já mencionado, a Petrobrás anunciou a privatização de oito refinarias com capacidade autorizada de refino de cerca de 1,1 milhão de barris de petróleo por dia, entre elas o *Cluster* REMAN. O Presidente da estatal disse que espera vender essas refinarias por US$ 15 bilhões[14].

Nenhuma empresa, à exceção da Petrobrás, produz 1,1 milhão de barris de petróleo por dia (bbl/d) no Brasil. A Figura 5.1 mostra, em forma de tabela, as maiores empresas produtoras de petróleo no País, de acordo com o Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural da ANP referente a maio de 2019. A Petrobrás produziu 2,053 milhões de barris de petróleo por dia; a segunda colocada, Shell Brasil, produziu 342 mil barris de petróleo por dia, ou seja, apenas 16,7% do total produzido pela Petrobrás.

Figura 5.1: Empresas produtoras de petróleo no Brasil

Nº	Concessionário	Petróleo (bbl/d)	Gás Natural (Mm³/d)	Produção Total (boe/d)
1	Petrobras	2.053.424	92.690	2.636.429
2	Shell Brasil	341.782	14.040	430.092
3	Petrogal Brasil	93.404	4.038	118.804
4	Repsol Sinopec	67.293	2.811	84.973
5	Equinor Energy	42.493	1.088	49.337
6	Equinor Brasil	44.728	75	45.203
7	Eneva	86	5.498	34.665
8	Sinochem Petróleo	29.819	50	30.135
9	Total E&P do Brasil	17.901	970	24.005
10	Enauta Energia S.A.	10.134	1.123	17.200
11	Petro Rio Jaguar	9.921	122	10.691
12	Barra Energia	10.057	67	10.479
13	ONGC Campos	9.219	88	9.773
14	QPI Brasil	7.854	75	8.326
15	Petro Rio O&G	8.063	22	8.201
16	Chevron Brasil	6.120	42	6.386
17	CNODC Brasil	4.137	286	5.937
18	CNOOC Petroleum	4.137	286	5.937
19	Dommo Energia	5.813	17	5.919
20	Frade	3.502	43	3.773

Fonte: ANP

[14] Disponível em https://g1.globo.com/economia/blog/joao-borges/post/2019/04/26/petrobras-anuncia-plano-para-vender-8-das-13-refinarias-a-iniciativa-privada.ghtml. Acesso em 14 de junho de 2019.

Com a privatização da REMAN e das demais refinarias, a Petrobrás reforçaria seu papel de empresa extrativa, em vez de empresa industrial. Enquanto as grandes empresas petrolíferas estatais ou privadas garantem sua integração e diversificação, a Petrobrás caminha em sentido inverso (Lima, 2019)[15].

Mas a privatização dos ativos de refino e transporte não traz prejuízos apenas para a Petrobrás. Se as oito refinarias forem privatizadas, seus compradores transferirão esse custo de aquisição de US$ 15 bilhões para os preços, e, consequentemente, haverá uma elevação do valor de venda dos derivados para as distribuidoras.

O custo médio de refino da Petrobrás, de cerca de US$ 2,5 por barril, é baixo porque, para a estatal, as refinarias e suas infraestruturas já estão praticamente amortizadas. Dessa forma, esse custo de refino refere-se, basicamente, a custos de operação e manutenção.

O eventual comprador da REMAN não terá toda a estrutura do segmento Corporativo da Petrobrás. O eventual comprador da REMAN terá que implantar toda uma nova estrutura de compra, transporte, comercialização e recursos humanos, entre outras atividades. Essa nova estrutura terá um custo que também será repassado para os consumidores.

Admitindo-se uma vida útil do *Cluster* REMAN de 25 anos e uma taxa de desconto de 10% ao ano, os compradores desse *Cluster* terão que desembolsar cerca de US$ 627 milhões bilhões para a aquisição dos ativos. Apenas para recuperar o valor investido, necessitarão de uma receita anual adicional de US$ 64 milhões.

Admitindo-se um fator de utilização de 90%, a REMAN produz, por ano, 15,1 milhões de barris de derivados a um custo de operação e manutenção de US$ 37,7 milhões. Se a REMAN for privatizada, a esse custo deve ser somado o valor anual de US$ 64 milhões, apenas para recuperar os custos de investimento. Dessa forma, o custo de refino anual da REMAN privada passaria a ser de US$ 101,7 milhões, o

[15] Disponível em https://loja.editora.unb.br/autores/689/lima,-paulo-cesar-ribeiro. Acesso em 16 de julho de 2019.

que representa um aumento de 170% no custo médio de refino.

Além disso haverá aumento no custo da matéria-prima de refino, que é o petróleo bruto. Para um valor médio do petróleo de US$ 65 por barril nas próximas décadas, o custo de produção de petróleo da Petrobrás, incluídas as participações governamentais, é da ordem de US$ 40 por barril.

Admitindo-se uma margem de lucro operacional bruto de 20%, a Petrobrás pode entregar seu petróleo nas refinarias a um preço de US$ 48 por barril. Se os compradores da REMAN tiverem que comprar petróleo a US$ 65 por barril, o custo da matéria-prima será 35,4% maior.

Aplicando-se o mesmo fator de utilização de 90%, a despesa anual de matéria-prima da REMAN seria de US$ 725 milhões. Com a privatização, o custo de matéria-prima seria de US$ 982 milhões, o que representa um aumento de US$ 257 milhões por ano.

O custo de capital de US$ 64 milhões por ano acrescido do aumento do custo de matéria-prima de US$ 257 milhões representaria um aumento de US$ 321 milhões por ano no custo médio dos derivados, caso a REMAN seja privatizada.

Estima-se, contudo, que o custo de capital das refinarias a serem privatizadas pode ser bem maior que US$ 15 bilhões. Em apresentação feita no Senado Federal, o Presidente Executivo da Plural apresentou um valor médio de US$ 36 bilhões, no caso de o Brasil adotar uma política de preços à paridade internacional[16].

Para um preço de aquisição conservador de US$ 20 bilhões para a compra das refinarias[17], o custo de capital anual da REMAN aumentaria de US$ 64 milhões para US$ 85,3 milhões.

Para um valor do barril do petróleo de US$ 65, o custo médio de produção de derivados para as refinarias da Petrobrás, com petróleo produzido pela própria Petrobrás e sem a margem de lucro operacional bruto de 20%, seria de R$ 1,042 por

[16] Disponível em http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=8723&codcol=1306. Acesso em 21 de julho de 2019.
[17] Disponível em https://exame.abril.com.br/negocios/com-venda-de-refinarias-petrobras-espera-obter-us20-bi/. Acesso em 14 de junho de 2019.

litro, conforme apresentado na Tabela 5.1. Se a REMAN for privatizada, o custo médio de produção de derivados poderá aumentar para cerca de R$ 1,805 por litro, para uma taxa de câmbio de 3,92 Reais por Dólar.

Tabela 5.1: Diferença de custos médios dos derivados com a privatização da REMAN

Custos	Petrobrás	Comprador
Operação e manutenção (US$ por barril)	2,510	2,510
Capital (US$ por barril)	0,000	5,631
Matéria-prima (US$ por barril)	40,000	65,000
Custo médio (US$ por barril)	42,500	73,141
Custo médio (US$ por litro)	0,267	0,460
Custo médio (R$ por litro)	1,042	1,805

Esse aumento de 73,2% nos custos de produção poderá ter um grande impacto no preço cobrado das distribuidoras e nos postos revendedores. A esses custos mostrados na Tabela 5.1, de R$ 1,042 por litro para a Petrobrás e R$ 1,805 por litro para o comprador da REMAN, devem ser somadas vários outros dispêndios, como despesas de transporte, de vendas e financeiras, por exemplo, que podem elevar o custo de R$ 1,042 por litro para R$ 1,213 por litro.

No dia 5 de setembro de 2019, o preço da gasolina na Costa do Golfo dos Estados Unidos, por exemplo, de onde vem a grande parcela do produto importado, estava em R$ 1,787 por litro. Esse valor é menor que o custo médio de produção do comprador mostrado na Tabela 5.1 de R$ 1,805 por litro. Ou seja, o custo de produção da REMAN privatizada já seria maior que o preço nos Estados Unidos. Nesse mesmo dia, o preço da gasolina na REMAN era de R$ 1,654 por litro, preço inferior ao dos Estados Unidos.

Observa-se, então, que, na prática, os eventuais compradores da REMAN não deverão praticar os preços do mercado internacional, como os

mas, no mínimo, o preço de paridade de importação (PPI), a depender das demais despesas e da margem de lucro a ser por eles definida.

Desse modo, a privatização do *Cluster* REMAN não vai permitir a redução do preço dos derivados em Estados do Norte do Brasil. Muito pelo contrário, a perspectiva é de preço mais alto, em razão do aumento do custo de produção, que pode ser da ordem de 73,2% em relação aos atuais.

A Petrobrás, ao contrário, pode praticar na Região Norte, com alta rentabilidade, preços de derivados produzidos a partir do petróleo extraído no Brasil iguais ou inferiores aos preços da Costa do Golfo dos Estados Unidos. Basta que o monopólio constitucional da União seja exercido com responsabilidade.

Se a Petrobrás praticar preços dos Estados Unidos para o óleo diesel, por exemplo, seu parque de refino volta a operar a plena carga. Em 2014, o Brasil produziu 49,675 bilhões de litros de óleo diesel. Em 2018, o Brasil produziu 5,350 bilhões de litros de biodiesel, pois no óleo diesel vendido nos postos é obrigatório um percentual de 10% desse biocombustível. Dessa forma, o País pode produzir 55,025 bilhões de litros de óleo diesel C. Em 2018, o consumo foi praticamente igual, totalizando 55,629 de litros.

Desse modo, se as refinarias da Petrobrás voltarem a operar a plena carga, a importação de óleo diesel seria residual. Para viabilizar eventuais importações residuais desse derivado, poderia haver uma redução nos tributos federais apenas para a parcela importada. Essa redução poderia ser compensada pela cobrança de Imposto de Exportação sobre o petróleo bruto. Dessa forma, não haveria nenhum impacto no Orçamento Geral da União.

Se a REMAN for privatizada, as decisões sobre preços dos derivados em Estados da Região Norte não serão de uma empresa estatal de baixo custo, mas de empresas privadas ou estatais de outros países de alto custo. Nessa situação, seria difícil uma intervenção em caso de abruptos aumentos de preços ao consumidor, ficando a população sujeita aos valores estipulados por empresas estrangeiras que terão que comprar a matéria-prima e recuperar o capital investido na aquisição.

Segundo o Presidente da Petrobrás, se as refinarias forem privatizadas, “Nós

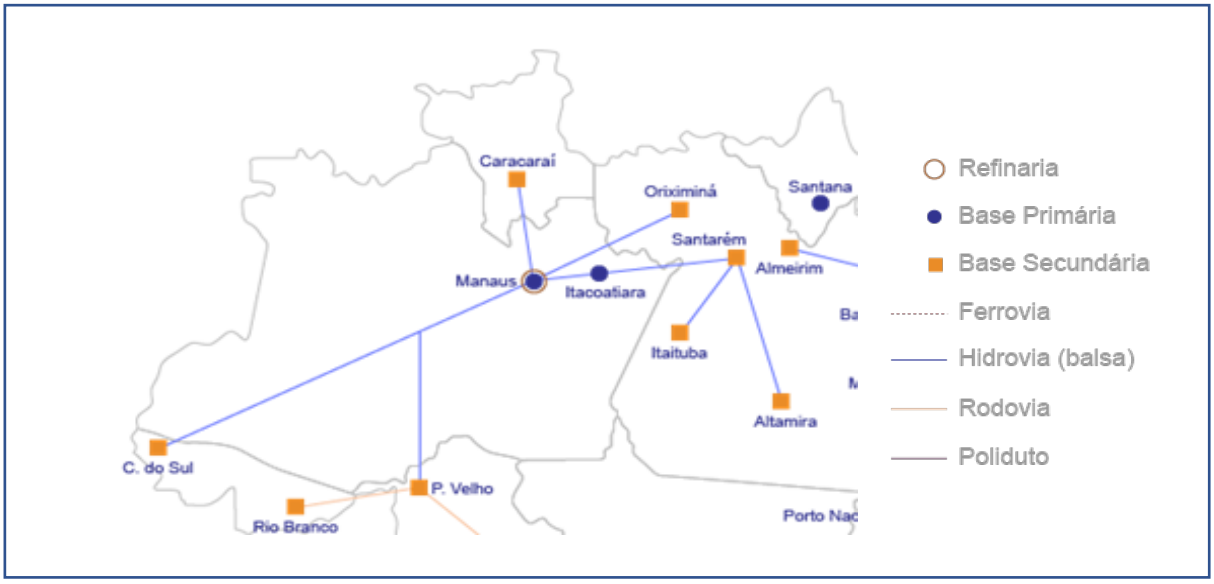
vamos deixar de ser o endereço onde as pessoas batem na porta para reclamar de preço da gasolina, diesel"[18]. Dessa forma, os consumidores, como os caminhoneiros, estarão sujeitos a variações abruptas de preço e terão grande dificuldade de discutir seus fretes.

[18] Disponível em https://g1.globo.com/economia/blog/joao-borges/post/2019/04/26/petrobras-anuncia-plano-para-vender-8-das-13-refinarias-a-iniciativa-privada.ghtml. Acesso em 14 de junho de 2019.

6. O monopólio regional da REMAN e o Cade

A Figura 6.1 mostra a localização da REMAN, das bases de distribuição primárias e secundárias, além da infraestrutura de transporte.

Figura 6.1: A REMAN, as bases de distribuição e a malha de transporte



Fonte: Plural

Conforme mostrado na Figura 6.1, a região de influência Norte conta com oito bases secundárias interligadas a Manaus, onde está localizada a REMAN: Caracaraí, Oriximiná, Santarém, Itaituba, Altamira, Porto Velho, Rio Branco e Cruzeiro do Sul. O *Cluster* REMAN está interligado, ainda, à base primária de Itacoatiara. O transporte de derivados desse *Cluster* para as essas bases é feito, principalmente, a partir de balsas. Observa-se, então, que a REMAN exerce, de fato, um monopólio regional em Estados do Norte do Brasil.

Em um contexto de monopólios regionais de atividades que são monopólio da União, não se considera adequada a decisão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), de 11 de junho de 2019, de homologar um Termo de Compromisso de Cessação (TCC) com a Petrobrás, no qual a estatal se comprometeu a alienar oito de suas treze refinarias, inclusive a REMAN[19].

Nesse TCC, estranhamente, reconhece-se que o inquérito administrativo não

[19] Disponível em https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-curioso-caso-do-tcc-da-petrobras-no-cade-03072019. Acesso em 16 de julho de 2019.

imputou uma conduta ilícita por parte da Petrobrás. A Conselheira Paula Azevedo, voto vencido, afirmou que "não há nos autos do presente processo qualquer conduta – entendida aqui no sentido de comportamento ou ação – imputada à Petrobrás que seria passível de tipificação como uma infração à ordem econômica".

O que o Cade tratou como potencialmente anticompetitivo foi a estrutura do mercado de refino no País, construído por uma empresa monopolista e que é imutável. A competência do Cade, no entanto, nos termos do art. 173, § 4º, da Constituição Federal, é para a repressão do abuso do poder econômico, não para a repressão do poder econômico em si.

Na produção, venda, transporte e exportação de minério de ferro, por exemplo, a Vale S.A. também tem grande poder econômico. Caberia, então, a mesma drástica e estrutural intervenção do Cade, de modo a negociar uma alienação de ativos que reduzisse a atuação da empresa privada?

O mercado de atividades de transporte e refino, que são monopólios da União, deve ser regulado, ainda mais no caso do Brasil, onde os monopólios naturais e regionais, como ressaltou o BNDES, são evidentes.

A existência dos monopólios regionais, apontada pelo BNDES, é confirmada, ainda, por estudos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e da ANP.

De acordo com Estudo da PUC-Rio, o processo de abertura do mercado de refino, por meio da venda de oito refinarias da Petrobrás, que respondem por cerca de 50% da capacidade de processamento de petróleo do País, pode criar nova distorção no mercado[20].

Segundo esse Estudo, há alta possibilidade de formação de monopólios privados regionais nas áreas de influência da maioria das refinarias à venda, sem garantia de aumento de competitividade que possa se refletir em redução de custo aos consumidores finais.

[20] Disponível em https://www.biodieselbr.com/noticias/biocombustivel/negocio/venda-de-refinarias-pode-criar-monopolio-privado-260520. Acesso em 26 de junho de 2020.

A primeira etapa do levantamento indicou que, das seis refinarias analisadas, quatro delas têm potencial elevado para a formação de monopólios regionais, entre elas a REMAN. Nesses casos, a falta de infraestrutura de modais de alta capacidade que interligue os mercados restringe a possibilidade de competição.

Em Estudo enviado ao Ministério de Minas e Energia, a ANP defende venda separada de terminais e refinarias[21]. A Agência ressalta que organização física de ativos em desinvestimento nem sempre favorece a competição.

De acordo com o Estudo da ANP, os terminais aquaviários incluídos no acordo assinado pelo Cade para desinvestimentos em refino e ativos de logística associada, devem ser operados por empresas separadas do refinador, mesmo que constituídos pelos adquirentes das refinarias. A avaliação da Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM) da ANP foi enviada, como contribuição, ao programa federal “Novo Cenário Downstream: Infraestrutura”.

A situação atual do *Cluster* REMAN já atende a essa exigência, pois operador da REMAN é a Petrobrás e o operador dos ativos de logística é a Petrobrás Transportes S.A. (Trasnpetro).

Na realidade, a Petrobrás celebrou um TCC que firma remédios agressivos, de magnitudes inéditas e que retiram dela metade do atual parque de refino para entregar a concorrentes. Essa decisão dos administradores da Petrobrás, é, no mínimo, curiosa.

É importante destacar, ainda, que as atividades de refino, quando exercidas pela Petrobrás, não podem ser privatizadas, como será descrito no capítulo 7 deste trabalho.

[21] Disponível em https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/anp-defende-venda-separada-de-terminais-e-refinarias/. Acesso em 26 de junho de 2020.

7. Ilegalidade do processo de venda do *Cluster* REMAN

A administração da Petrobrás decidiu alienar o *Cluster* REMAN sem licitação pública, em flagrante ofensa à Constituição Federal e à Lei nº 13.303/2016. A partir de uma "receita" em que se vende um ativo ou se "considera" a criação de uma subsidiária apenas para vendê-la integralmente.

As licitações foram uma das grandes preocupações do estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista, a Lei nº 13.303/2016, que dispensou 56 dos seus 97 artigos a este assunto.

A Petrobrás, no entanto, decidiu que a alienação do *Cluster* REMAN será conduzida de acordo com a "Sistemática de Desinvestimentos da Petrobras", por meio de processos competitivos independentes, que ocorrerão em duas fases.

A primeira fase inclui as refinarias RNEST, RLAM, REPAR e REFAP, assim como seus ativos logísticos correspondentes; a segunda fase inclui a REMAN, REGAP, SIX e LUBNOR e ativos logísticos correspondentes.

A "Sistemática de Desinvestimentos da Petrobras" dos ativos de refino e logística está alinhada ao regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais, previsto no Decreto nº 9.188/2017, conforme comunicado da Petrobrás de 15 de julho de 2019[22], que informa o início da fase não vinculante referente à essa primeira fase.

O Decreto nº 9.188/2018, no entanto, regulamenta justamente a dispensa de licitação pública, tendo em vista o disposto no art. 28, § 3º, inciso II, e § 4º, e no art. 29, caput, inciso XVIII, da Lei n º 13.303/2016. Transcreve-se, a seguir, o art. 1º desse Decreto:

> Art. 1º Fica estabelecido, com base na dispensa de licitação prevista no art. 29, caput, inciso XVIII, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e no âmbito da administração pública federal, o regime especial de desinvestimento de ativos das sociedades de economia mista, com a finalidade de disciplinar a alienação de ativos pertencentes

[22] Disponível em https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/15184/9512_700536..pdf. Acesso em 19 de julho de 2019.

àquelas entidades, nos termos deste Decreto.

A dispensa de licitação prevista no art. 29, caput, inciso XVIII, da Lei nº 13.303/2016 não diz respeito a alienação de ativos de refino e logística, pois essa própria Lei exige licitação pública para essa alienação. Tal dispensa abrange, contudo, a venda de ações de subsidiárias.

Dessa forma, o Decreto nº 9.188/2018 afronta a própria Lei nº 13.303/2016 ao prever a venda de ativos operacionais sem licitação.

É importante ressaltar que o *teaser* da Petrobrás "considera" um modelo de venda de participação de 100% em uma empresa que englobará todos os ativos do *Cluster* REMAN.

Mas a Petrobrás não poderia vender esses ativos sem licitação nem criar uma subsidiária apenas para vender os ativos do *Cluster* REMAN sem licitação. Isso é uma ofensa à legislação brasileira.

No entanto, a estatal deu início a venda de ativos que devem ultrapassar o valor de US$ 15 bilhões, podendo chegar a US$ 36 bilhões, sem o devido processo licitatório exigido pela Constituição Federal, pela Lei nº 13.303/2016 e por leis que tratam de desestatização.

Nesse contexto, é importante ressaltar que, em razão de dispositivos da Lei nº 9.478/1997 e da Lei nº 9.491/1997, até mesmo a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de dispensa de autorização legislativa e licitação para venda de controle acionário de subsidiárias, proferida em 6 de junho de 2019 no âmbito da ADI 5624, não se aplica ao *Cluster* REMAN.

Analisa-se, inicialmente, o art. 64 da Lei nº 9.478/1997, transcrito a seguir:

> Art. 64. Para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social que integrem a indústria do petróleo, fica a PETROBRÁS autorizada a constituir subsidiárias, as quais poderão associar-se, majoritária ou minoritariamente, a outras empresas.

Observa-se que, nos termos desse artigo, a Petrobrás está autorizada a criar subsidiárias para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social, como refino e transporte. Essas subsidiárias, no entanto, somente podem ser constituídas,

nos termos do art. 173 da Constituição Federal, por imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo.

O art. 64 da Lei nº 9.478/1997 é, na realidade, o reconhecimento pelo Congresso Nacional de que as atividades de refino e transporte, quando exercidas pela Petrobrás, atendem às condições exigidas pelo art. 173 da Carta Magna.

Assim, a administração da Petrobrás pode criar ou extinguir subsidiárias para realizar essas atividades apenas para descentralização administrativa. Não pode, contudo, alienar o controle acionário dessas subsidiárias por mera decisão administrativa, pois o legislador considera que as atividades da Petrobrás, ainda que exercidas por subsidiárias, atendem às condições exigidas pela Constituição Federal. Desse modo, se extintas as subsidiárias por decisão administrativa, seus ativos e atividades devem retornar à controladora, como estabeleceu o Congresso Nacional.

Mas não é somente a Lei nº 9.478/1997 que determina que a Petrobrás e suas subsidiárias não podem ser desestatizadas por mera decisão administrativa. A Lei nº 9.491/1997 também veda a desestatização da Petrobrás e suas subsidiárias, especialmente as que desempenham as atividades previstas no art. 177 da Constituição Federal.

Transcrevem-se, a seguir, parcialmente, os artigos 2º e 3º da Lei nº 9.491/1997:

> Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:
>
> I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;
>
> § 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 n° 9.478, de 06.08.97.
>
> (...)

> Art. 3º Não se aplicam os dispositivos desta Lei ao Banco do Brasil S.A., à Caixa Econômica Federal, e a empresas públicas ou sociedades de economia mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de que tratam os incisos XI e XXIII do art. 21 e a alínea "c" do inciso I do art. 159 e o art. 177 da Constituição Federal, não se aplicando a vedação aqui prevista às participações acionárias detidas por essas entidades, desde que não incida restrição legal à alienação das referidas participações.

Observa-se, então, que tanto as participações majoritárias quanto minoritárias, diretas ou indiretas da União em subsidiárias da Petrobrás e na própria controladora estão submetidas ao inciso I e § 2º do art. 2º e ao art. 3º da Lei nº 9.491/1997.

Como as atividades de refino e transporte estão entre as previstas no art. 177 da Constituição Federal e o § 2º do art. 2º da Lei nº 9.491/1997 veda a privatização da Petrobrás, incide restrição legal à alienação de participações em subsidiárias de refino e transporte que venham a ser criadas.

No caso do *Cluster* REMAN, a vedação da alienação do controle acionário de uma eventual subsidiária a ser criada sem alterações nas leis vigentes no País é ainda mais explícita, pois o art. 65 da Lei nº 9.478/1997 determina a constituição de uma subsidiária com atribuições específicas, dentre elas a operação e construção de terminais e dutos, *in verbis*:

> Art. 65. A PETROBRÁS deverá constituir uma subsidiária com atribuições específicas de operar e construir seus dutos, terminais marítimos e embarcações para transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, ficando facultado a essa subsidiária associar-se, majoritária ou minoritariamente, a outras empresas.

Se a administração da Petrobrás decidir dar continuidade ao respectivo processo de venda dos ativos do *Cluster* REMAN ou da participação de 100% em uma empresa que englobará os ativos desse *Cluster*, ela estará, de fato, transferindo esses ativos para terceiros sem autorização legal e sem licitação pública, em afronta às Leis nº 13.303/2016, nº 9.491/1997 e nº 9.478/1997.

Desse modo, a venda do *Cluster* REMAN, sem as devidas alterações nessas Leis, é ilegal. Se ocorrer a venda de uma eventual subsidiária a ser criada, estaria

autorizada a seguinte “receita”: cria-se uma subsidiária, transferem-se ativos da controladora para a subsidiária criada e vende-se, sem licitação e sem autorização legislativa, o controle acionário dessa subsidiária. É inadmissível acreditar que o STF daria guarita a essa afronta ao ordenamento jurídico nacional. Para que a venda ilegal do *Cluster* REMAN não prospere, é fundamental, então, que se recorra ao Poder Judiciário.

É importante registrar, por fim, que as alienações do controle acionário de subsidiárias, desde o governo do Presidente Fernando Collor até o governo do Presidente Michel Temer, sempre foram consideradas desestatizações, e, por isso, incluídas no Plano Nacional de Desestatização, de que trata a Lei nº 9.491/1997 e, mais recentemente, a Lei nº 13.334/2016.

Foram desestatizadas, por decisão política, desde inúmeras subsidiárias e controladas da Petrobrás, como Petrofértil, Petromisa, Petroflex, Copesul, Copene, entre outras, na década de 1990, até as subsidiárias de distribuição da Eletrobrás, em 2018, por meio de leilão público conduzido pelo BNDES. Essas subsidiárias e controladas da Petrobrás não realizavam, contudo, as atividades previstas no art. 177 da Constituição Federal.

Em suma, a administração da Petrobrás não tem delegação legal nem constitucional para decidir acerca de imperativos de segurança nacional e de relevante interesse coletivo. No caso dessa estatal, essas condições foram decidias pelo Congresso Nacional e materializadas nas Leis nº 9.478/1997 e 9.491/1997.

Assim, o atual processo de venda do *Cluster* REMAN, tanto como ativos quanto subsidiária, afronta a Constituição Federal, as leis vigentes e a própria decisão do STF, uma vez que essa decisão não deve servir como instrumento de fraude à licitação e ao devido processo legislativo.

8. Conclusões

A Petrobrás exerce atividades de produção e refino de petróleo com alta eficiência e baixos custos, o que garante à estatal elevadas margens de lucro operacional bruto. Em 2018, as atividades de refino representaram uma agregação de valor de US$ 14,80 por barril, para um custo médio do refino de apenas US$ 2,51 por barril. Apesar disso, a administração da estatal decidiu vender oito de suas treze refinarias.

Com a privatização da REMAN e das demais refinarias, haverá grande elevação no custo de produção dos derivados. Para um valor do barril do petróleo a US$ 65, o custo médio dos derivados produzidos pela Petrobrás é da ordem de R$ 1,042 por litro. Se a REMAN for privatizada, o custo de produção de derivados poderá aumentar para cerca de R$ 1,805 por litro, em razão, entre outras, da inerente amortização do preço de aquisição da refinaria pelo comprador. O aumento no custo do produto vendido seria da ordem de 73,2%.

Esse valor de R$ 1,805 por litro é maior que o preço da gasolina na Costa do Golfo dos Estados Unidos de cerca de R$ 1,787 por litro em 5 de setembro de 2019. Isso indica a consolidação da política de preço de paridade de importação que, além de trazer graves prejuízos aos consumidores brasileiros, originou a greve dos caminhoneiros em 2018.

A Petrobrás, ao contrário dos compradores, se vendesse a gasolina a R$ 1,787 por litro, preço dos Estados Unidos, teria uma margem de lucro operacional bruto de 71,5%. Se forem incluídos outros dispêndios, como despesas de transporte, de venda e financeiras, entre outras, o custo final do derivado seria de R$ 1,213 por litro. Para os compradores dos ativos da Petrobrás, o custo médio dos derivados pode, então, ultrapassar R$ 1,805 por litro, valor que pode ser maior que o próprio preço de paridade de importação.

A Petrobrás, mesmo praticando preço da gasolina similar ao da Costa do Golfo dos Estados Unidos, ainda pode apresentar, em decorrência de sua eficiência operacional e pelo fato de a REMAN já estar praticamente amortizada, uma margem de lucro de 47,4% relativa ao custo de R$ 1,213; os compradores teriam grande prejuízo, por causa do custo de R$ 1,805 por litro.

Em suma, para os compradores do *Cluster* REMAN, somente os custos de produção, sem considerar margem de lucro, podem ser superiores aos da Costa do Golfo dos Estados Unidos. Dessa forma, a privatização desse *Cluster* indica que haverá um grande aumento nos preços dos derivados na Região Norte.

Com relação à concorrência, estudos do BNDES e PUC-Rio destacam que as refinarias da Petrobrás e suas infraestruturas logísticas configuram uma situação de monopólios regionais para o fornecimento de seus produtos aos mercados a que atendem.

Muito diferente é a situação, por exemplo, dos Estados Unidos, onde existe, de fato, mercado concorrencial. Esse país conta com 135 refinarias. Apenas no Estado do Texas, de onde vem a maior parcela do óleo diesel importado pelo Brasil, estão instaladas 29 refinarias. A Petrobrás conta com apenas 13 refinarias que produzem cerca de 98% dos derivados processados no País. A REMAN é a única refinaria da Região Norte do Brasil.

No contexto brasileiro, a privatização da REMAN e das demais refinarias pode levar a monopólios regionais privados que produzirão derivados a custos muito mais altos que os da estatal. Nessa situação, é difícil imaginar que, em razão das privatizações, haja redução dos preços dos derivados.

Assim sendo, considera-se inadequado o Termo de Compromisso de Cessação firmado entre o Cade e a Petrobrás, no qual a estatal se comprometeu a alienar oito de suas treze refinarias. O que o Cade tratou como potencialmente anticompetitivo foi a estrutura do mercado de refino no País. No entanto, sua competência é para a repressão do abuso do poder econômico, não para a repressão do poder econômico em si. O mercado de atividades de transporte e refino, que são monopólios da União, deve ser regulado, ainda mais no caso do Brasil, onde os monopólios naturais e regionais são evidentes. Não se pode confundir a necessidade de regulação com a privatização sem base legal.

Além de inviabilizar benefícios econômicos para os consumidores, considera-se ilegal o processo de privatização dos ativos do *Cluster* REMAN. A Lei nº 13.303/2016 veda a alienação de ativos de alto valor, como esses.

Além disso, em razão de dispositivos da Lei nº 9.478/1997 e da Lei nº 9.491/1997, considera-se que a decisão do STF de dispensa de autorização legislativa e licitação, proferida em 6 de junho de 2019, não se aplica a uma eventual subsidiária a ser criada para englobar os ativos do *Cluster* REMAN.

Nos termos art. 64 da Lei nº 9.478/1997, a Petrobrás está autorizada a criar subsidiárias para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social, como refino e transporte. Essas subsidiárias, no entanto, somente podem ser constituídas, nos termos do art. 173 da Constituição Federal, por imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo.

O art. 64 da Lei nº 9.478/1997 é, na realidade, o reconhecimento pelo Congresso Nacional de que as atividades de refino e transporte, quando exercidas pela Petrobrás, atendem às condições exigidas pelo art. 173 da Carta Magna.

Assim, a administração da Petrobrás não pode vender 100% de participação das futuras subsidiárias, pois a extinção delas por mera decisão administrativa implica o retorno dos ativos e das atividades à controladora e não sua privatização.

Mas não é somente a Lei nº 9.478/1997 que determina que a Petrobrás e suas subsidiárias não podem ser desestatizadas por mera decisão administrativa. A Lei nº 9.491/1997 também veda a desestatização da Petrobrás e suas subsidiárias, especialmente as que desempenham as atividades previstas no art. 177 da Constituição Federal.

As participações diretas ou indiretas da União em subsidiárias da Petrobrás e na própria controladora estão submetidas ao inciso I e § 2º do art. 2º e ao art. 3º da Lei nº 9.491/1997.

Como as atividades de refino e transporte estão entre as previstas no art. 177 da Constituição Federal e o § 2º do art. 2º da Lei nº 9.491/1997 veda a privatização da Petrobrás, incide restrição legal à alienação de participações em subsidiárias de refino e transporte que venham a ser criadas.

No caso do C*luster* REMAN, a vedação da alienação do controle acionário sem alterações nas leis vigentes no País é ainda mais explícita, pois o art. 65 da Lei nº 9.478/1997 determina a constituição de uma subsidiária com atribuições

específicas, dentre elas a operação e construção de terminais e dutos.

Se a administração da Petrobrás decidir dar continuidade ao respectivo processo de venda de participação de 100% em uma empresa que englobará ativos de refino e transporte do *Cluster* REMAN, ela estará, de fato, transferindo esses ativos para terceiros sem autorização legal, em afronta às Leis nº 9.491/1997 e nº 9.478/1997.

Para que essa afronta não prospere, é fundamental que se recorra ao Poder Judiciário de forma a impedir a alienação do C*luster* REMAN, sem a devida alteração pelo Congresso Nacional das Leis nº 13.303/2016, nº 9.478/1997 e nº 9.491/1997.

Em síntese, o atual processo de alienação dos *Cluster* REMAN afronta a Constituição Federal, as leis vigentes e a própria decisão do STF relativa a uma eventual subsidiária, uma vez que essa decisão não deve servir como instrumento de fraude à devida autorização legislativa.

BIBLIOGRAFIA

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Bicombustíveis. **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural**, referente ao mês de maio de 2019.

Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico. **Mercado de refino de petróleo no Brasil.** BNDES Set., Rio de Janeiro, v. 24, n. 48, p. 7-44, set. 2018.

Lima, P. C. R. **A IMPORTÂNCIA DO REFINO PARA A PETROBRÁS E PARA O BRASIL.** Editora UnB, 2019.

Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás. **DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS.** Em 31 de dezembro de 2018, 2017 e 2016 relatório de revisão da firma registrada de auditoria independente.

_____ **RESULTADOS CONSOLIDADOS 2018,** publicado em 27 de fevereiro de 2019**.** Informações contábeis auditadas pelos auditores independentes, apresentadas em dólares norte-americanos, preparados de acordo com os padrões internacionais de contabilidade (IFRS), emitido pelo *International Accounting Standards Board* (IASB).