

# MONOPÓLIO DE REFINO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DA PRIVATIZAÇÃO DAS REFINARIAS DA PETROBRAS

## *REFINING MONOPOLY IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE IMPACT OF PRIVATIZATION OF PETROBRAS REFINERIES*

Artigo submetido em 25 de novembro de 2022

Artigo aprovado em 29 de novembro de 2022

Artigo publicado em 10 de dezembro de 2022

### **Cognitio Juris**

Ano XII - Número 44 - Dezembro de 2022

ISSN 2236-3009

### **Autores:**

Lizzie Caroline Silva de Oliveira Pereira [\[1\]](#)

Maria Marconiete Fernandes Pereira [\[2\]](#)

**RESUMO:** Nos últimos anos o mercado nacional de petróleo passou por diversas mudanças, culminando com a criação da Petrobrás. Desde a flexibilização do monopólio da União, ocasionada pela Emenda Constitucional nº 9/95, bem como seus desdobramentos com a publicação da Lei do Petróleo, dando origem a política energética e a criação de órgão auxiliares. A vendas das refinarias da Petrobrás trouxe a tônica a problemática se poderia ser uma indireta privatização da Estatal brasileira. O presente trabalho, através de pesquisa bibliográfica tem por objetivo fazer uma reflexão acerca da trajetória histórica do refino nacional, as decisões políticas que a embasaram, bem como o recente plano de desinvestimento da Petrobras, como também acerca da privatização. Esclarece-se que a

privatização é relacionada a venda das refinarias e que a Petrobras (empresa-mãe) continua como uma empresa estatal e percebe que as questões mais complexas voltadas a preço de combustíveis, empregos e economia local, não serão simplesmente resolvidos com a venda ou não de refinarias da Petrobras, mas que estas, tem um papel relevante para a economia brasileira.

**Palavras-chave:** Petróleo. Brasil. Petrobrás. Refinarias.

**ABSTRACT:** In recent years the national oil market has undergone several changes, culminating with the creation of Petrobras. Since the flexibilization of the Union's monopoly, caused by the Constitutional Amendment no. 9/95, as well as its unfolding with the publication of the Petroleum Law, giving rise to the energy policy and the creation of auxiliary agencies. The sale of the Petrobras refineries brought to the fore the problem of whether it could be an indirect privatization of the Brazilian state-owned company. The present work, through bibliographical research, aims to reflect about the historical trajectory of the national refining, the political decisions that were the basis for it, as well as the recent divestment plan of Petrobras, and also about privatization. It is clarified that privatization is related to the sale of the refineries and that Petrobras (parent company) continues as a state-owned company and realizes that the most complex issues related to fuel prices, jobs and local economy will not be simply solved with the sale or not of Petrobras refineries, but that these have a relevant role for the Brazilian economy.

**Keywords:** Oil. Brazil. Petrobras. Refineries.

## **INTRODUÇÃO**

Com as recentes notícias da venda das refinarias da Petrobras, inicia o debate sobre o monopólio de refino no Brasil de que seria a melhor proposta a ser seguida. Discute-se a flexibilização do artigo 177 da Constituição Federal de 1988, ocorrida através da Emenda Constitucional nº 9/95, que tinha por objetivo a exploração por empresas privadas, nacional

ou estrangeira, visto que o Estado não possuía recursos financeiros suficientes para suportar os investimentos na área. Desta feita, resulta-se a materialidade presente no parágrafo 1º do artigo em questão, dispondo: “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” (BRASIL, 1988).

Nessa perspectiva, convém registrar a importância da exploração do petróleo pela companhia brasileira, em termos de nacionalismo e de representativa internacional. Desta feita, para fins de desenvolvimento do trabalho, inicialmente abordagem pelas fases de refino do petróleo no Brasil, incluindo o momento histórico das refinarias, inclusive, a Petrobrás, em 1953, bem como as etapas da evolução do refino nacional. No segundo momento, mostraremos a contextualização de monopólios na Constituição, dando ênfase ao monopólio legal, que é descrito no artigo 177 da Constituição Federal, bem como, sua posterior flexibilização, trazida pela Emenda Constitucional nº 9/95, que traz uma nova perspectiva do monopólio constitucional. A partir disso, promulga-se a Lei do Petróleo, que apresenta agentes importantes como o Conselho Nacional de Políticas Energéticas (CNPE) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), que possuem papel ativo na trajetória do refino brasileiro.

Em seguida, apresentaremos o panorama atual do refino no Brasil, os últimos acontecimentos, inclusive de corrupção, envolvendo a Petrobras, que ocasionou em uma crise avaliada em bilhões, fazendo com que fosse necessária uma nova forma de gerir a estatal, buscando diminuir custos e aumentando a produção. Essa visão ocasionou no Plano de Desinvestimento, propondo privatizar as refinarias a ela pertencentes, buscando solucionar os problemas da estatal, bem como a abertura de investimentos do mercado de refino de petróleo.

Por fim, trataremos se esse é o melhor caminho a ser seguido, ou se outros meios resolveriam e alcançariam as perspectivas da Petrobras e do cenário nacional de refino de

petróleo. A abordagem do tema será feita com base em pesquisa bibliográfica, a partir informações e dados relativos ao refino de petróleo no Brasil, numa contextualização histórica, aplicando o método dedutivo na análise das informações que dizem respeito.

## **1. A INDÚSTRIA PETROLÍFERA: UM PODER ECONÔMICO-POLÍTICO**

Nos primórdios dos tempos do petróleo, tem-se como referência a passagem de Gênesis 6:14 em que Deus anuncia a Noé que faça “uma arca da madeira de gofer e os comportamentos serão betumados por dentro e por fora com betume” (BIBLIA SAGRADA NVI, 2000). O betume também era utilizado para fins medicinais.

Então, vale acrescentar que o petróleo tinha sua existência já conhecida, mas jamais imaginaríamos o seu poder diante da exploração econômica que atravessa séculos com mudanças significativas e profundas. A proporção de poderio do petróleo adveio quando utilizado como gasolina como fonte de energia, principalmente com o seu uso no motor de combustão em carros (JURBERG, 2016). Evidentemente, que a utilização do petróleo despertou a competição das empresas no gigante mercado a nível internacional. Decorre, contudo, consequências comerciais desenvolvimentistas como perfuração, refino, transporte, etc.

A matriz energética mundial tem o petróleo como centro propulsor, no entanto, surge a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), um organismo intergovernamental, com a finalidade de controlar a produção e comercialização do petróleo. A importância desse organismo se traduz na regulação de mercado em relação ao fornecimento de petróleo. Por sua vez, esse controle de mercado exacerbado da OPEP desencadeia questionamentos, principalmente das empresas americanas.

Tem-se, na realidade, uma economia de poder baseada no petróleo, mas ascende para um poder político culminando com a crise de 1973. Nesse momento, os países que faziam parte da OPEP diminuíram suas exportações com o conseqüente aumento dos preços de petróleo.

Já os países importadores, diante da supervalorização, constaram uma realidade comercial, a dependência do petróleo (JURBERG, 2016). Surge, então, por meio dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1974, a Agência Internacional de Energia (AIE) com a finalidade de assegurar a segurança energética, ser responsável pelo abastecimento global em colaboração com a indústria petrolífera, monitoriza e analisa a evolução do mercado internacional do petróleo, entre outras (AIE, 2022).

A segunda crise do petróleo acontece em 1979 em decorrência da Revolução Fundamentalista do Irã que determinou bloqueios na distribuição do petróleo, tendo o controle não somente econômico, mas, sobretudo, político-religioso. A consequência direta desencadeou racionamentos e aumentos de preços no mundo.

Diante dessas conjunturas de crises, a OPEP não ocupa mais o lugar de destaque, em termos de controle do mercado internacional de petróleo (JURBERG, 2016). Houve uma reestruturação no mercado da indústria petrolífera, com a comercialização em bolsas de valores e não mais no controle do Oriente Médio. Inicia-se uma nova fase dessa indústria de poderio que vai além do econômico.

### **1.1 A INDÚSTRIA PETROLÍFERA NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO**

A indústria petrolífera tem como centro de impulsão desenvolvimentista a exploração de uma das fontes energéticas mais questionáveis pela sua capacidade de finitude e impactos na sociedade em termos econômicos, considerado como *commodity*, e ambientais.

Vale identificar que, as primeiras destilarias brasileiras iniciaram nas cidades de Uruguaiana, no Rio Grande do Sul, em 1932 e a refinaria Matarazzo, em São Caetano do Sul, São Paulo, em 1936 (PERISSÉ, 2007). Em 1937, foi fundada a Refinaria de Petróleo Ipiranga, hoje conhecida como Refinaria de Petróleo Riograndense S.A. e a Refinaria Manguinhos, que somente iniciou seus trabalhos em 1954.

Em 1953, sanciona-se a Lei nº 2.004, dispondo sobre a política nacional do petróleo e nela foi estabelecido o monopólio do petróleo no Brasil, bem como a criação da Petróleo Brasileiro S.A. [3], conhecida como Petrobrás (MENDES *et al.*, 2018). porém o monopólio não se estendeu ao refino, como descreve o artigo 43[4] da referida lei.

MENDES *et al.* (2018), descreve que é possível, estruturar a evolução do refino de petróleo no Brasil em cinco etapas. A primeira, com duração de dez anos, com início em 1950, iniciando suas atividades de refino por meio da Refinaria Mataparipe, localizada na Bahia, que com o advento da Lei 2.004 foi integrada a Petrobras, hoje, conhecida por Refinaria Landulpho Alves-Mataparipe (RLAM).

A segunda etapa, durou quase vinte anos, iniciando em 1961 com a criação da primeira (de seis), a Refinaria Duque de Caxias (Reduc), e foi um período de grande desenvolvimento econômico no Brasil, com o qual, se deu o aumento do potencial de refino e a independência na produção de derivados do petróleo.

A terceira etapa se iniciou em 1981 e foi definida pelo fomento da produção de álcool no país, através do Programa Nacional do Alcool (Proálcool), criado pelo Decreto nº 76.593, de 1975. Somado com a crise econômica, a demanda de derivados do petróleo caiu, fazendo com que o potencial de refino fosse maior ao que o mercado necessitava.

Nos anos de 1990 a 2000, houve a flexibilização do monopólio da Petrobras que em conjunto com uma utilização maior de derivados, houve a necessidade de aumentar as importações de derivados de petróleo. Na quarta etapa, compreendida nos anos 2000, houveram progressos na capacidade, bem como avanços nas refinarias, visando satisfazer melhores condições ambientais. A quinta etapa é marcada pela construção da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), em 2014, após esse ano, se instalou um momento intenso, com a suspensão, mesmo que temporárias de investimentos no setor[5].

#### • **MONOPÓLIO DO PETRÓLEO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O significado de monopólio se caracteriza de forma econômica, na qual, um único agente econômico atuará no mercado, não sendo possível a entrada de novos agentes. Existem três tipos de monopólios no Brasil: o natural, o convencional[6] e o estatal, este último, daremos ênfase nesse estudo.

O monopólio estatal tem como característica o domínio da exploração econômica de determinada atividade pelo poder público, através de uma autorização legal. O monopólio estatal se diferencia dos demais pela forma de exploração exclusiva realizada pelo estado, na forma de intervenção direta ou através de seus delegados por meio de autorização específica, na forma de intervenção indireta, contudo, vale ressaltar que a atividade, permanece sob a égide estatal (AGU, 2018). Essas atividades econômicas estão previstas no texto da Constituição Federal

No artigo 173 da Constituição Federal dispõe:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, **a exploração direta de atividade econômica pelo Estado** só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (grifo nosso)

Assim, podemos perceber que o Estado, visando aplicar os princípios da ordem econômica, bem como proteger a segurança nacional ou ao interesse público, ele intervirá na economia.

O artigo 177[7] da Constituição Federal, enumera atividades que são consideradas Monopólios da União, contudo, foi flexibilizado pela Emenda Constitucional nº 9 de 1995. Porém, para se entender de forma mais contextualizada, faz-se necessário explicar o momento econômico que desencadeou nas decisões liberais que ocorreriam posteriormente e marcariam tais decisões.

Na década de 1970, a crise do petróleo ocasionada por um conflito no oriente médio, causou

enormes repercussões em todo o mundo. Segundo LIMA (1977), a crise ocorrida afetou uma economia nacional já fragilizada, subordinada ao recebimento de recursos externos, altamente especulativa e pouca aptidão de produção nas esferas mais simples[8]. Em 1982, a América Latina e, conseqüentemente, o Brasil, se tornaram reféns dessa crise externa, “pautados pelos interesses dos países credores e pelo ideário liberal então dominante, os programas de ajustes emergem nos países latino-americanos, em grande parte, em virtude da influência daquelas agências internacionais” (TROJBICZ; LOUREIRO, 2018).

Nesse compasso, o Brasil passou por reformas estruturais, inaugurando no governo Collor (1990-1992) e no de Fernando Henrique Cardoso (FHC), culminando no fim do monopólio estatal do petróleo (TROJBICZ; LOUREIRO, 2018). Como podemos notar no seguinte:

FHC propôs a “flexibilização” do monopólio da União sobre o petróleo, com o argumento de que haveria carência de recursos para investir na exploração petrolífera. A ampliação das reservas do país seria uma tarefa que não poderia ser exercida mais somente pela Petrobras. O discurso em defesa da proposta de emenda enfatizava a necessidade da Petrobras concorrer com outras empresas e, para tanto, a empresa estatal deveria perder a responsabilidade de prover o abastecimento de petróleo e derivados do mercado interno. (BERCOVICCI, 2011, p. 251)

A atitude de FHC, tinha por finalidade de tornar flexível o monopólio de petróleo para abertura de empresas privadas, sejam elas nacionais ou internacionais devido ao enfraquecimento do Estado em investir nas áreas de infraestrutura e serviços públicos. Em fevereiro de 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, envia ao Congresso Nacional, a proposta de Emenda Constitucional, chamada de “PEC 6/95), modificando[9] o parágrafo 1º do artigo 177 da Constituição Federal (NUNES, 2007).

Sucedeu-se assim, a publicação da Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995, dando nova redação ao artigo 177 da Constituição, passando a ter um novo parágrafo, com a

seguinte redação:

Art. 177 [...]

§ 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.

Lembrando que as atividades previstas nos incisos, inclui-se a “a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro” (BRASIL, 1988). Com a promulgação da Emenda, o debate acerca da “quebra do monopólio do petróleo da União”, se estendeu. Alguns eram favoráveis e, outros divergentes a flexibilização. Os argumentos contra foram expostos por manifestações e eram voltados a importância econômica e tática que o petróleo tem para um país, além do receio de que capitais estrangeiros tivessem total controle sobre o petróleo no Brasil, da privatização da Petrobras e falta de combustível aos consumidores do país.

Por seis meses a PEC ficou em tramitação, devido aos diversos argumentos contra e as preocupações apresentadas. O ponto significativo para pôr fim ao debate foi o compromisso apresentado pelo governo FHC, assegurando que a Petrobras continuaria como empresa estatal (NUNES, 2007). Cabe ressaltar, que não houve perda da propriedade, como bem descreve o artigo 20, IX[10] da Constituição Federal, por parte da União. O que ocorre é uma mudança de perspectiva[11] com relação ao monopólio, na qual o Estado pode escolher se mantém para si as atividades descritas no artigo 177, ou se elas serão exercidas por outras empresas, privadas ou estatais (AJAJ, 2008). Inclusive, o STF[12] tem se posicionado acerca do tema, fazendo uma distinção entre atividade e propriedade, de forma que, essa diferença, permitiria a União conceder a terceiros os frutos “da lavra das jazidas de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos” (STF, 2005), e continua:

[...] 3. A Constituição do Brasil enumera atividades que consubstanciam monopólio da União [art. 177] e os bens que são de sua exclusiva propriedade [art. 20]. 4. A existência ou o desenvolvimento de uma atividade econômica sem que a propriedade do bem empregado no

processo produtivo ou comercial seja concomitantemente detida pelo agente daquela atividade não ofende a Constituição. O conceito de atividade econômica [enquanto atividade empresarial] prescinde da propriedade dos bens de produção. 5. A propriedade não consubstancia uma instituição única, mas o conjunto de várias instituições, relacionadas a diversos tipos de bens e conformadas segundo distintos conjuntos normativos — distintos regimes — aplicáveis a cada um deles. 6. A distinção entre atividade e propriedade permite que o domínio do resultado da lavra das jazidas de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos possa ser atribuída a terceiros pela União, sem qualquer ofensa à reserva de monopólio [art. 177 da CB/88]. 7. A propriedade dos produtos ou serviços da atividade não pode ser tida como abrangida pelo monopólio do desenvolvimento de determinadas atividades econômicas (STF, 2005).

A Petrobras foi participante ativa no percurso traçado pelo Brasil, no que tange ao monopólio. Em dois momentos exerceu o monopólio. Inicialmente na sua formação em 1953, que perdurou por quase vinte anos e no segundo momento, com o advento da Lei do Petróleo em 1997.

A Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997, trouxe importantes alterações, com destaque a Política Energética Nacional, a criação de dois importantes institutos, o Conselho Nacional de Políticas Energéticas (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que a partir de então, seria responsável por gerir as questões relativas a monopólio[13], regulamentar, fiscalizar, entre outras atividades, o setor nacional de petróleo e gás. A finalidade dessas alterações era atender as demandas resultantes da preocupação da flexibilização do monopólio apresentadas pela Emenda Constitucional nº9/95, na qual um órgão regulador estabeleceria normas gerais para as atividades petrolíferas, como também, recolher as prerrogativas concedidas a Petrobras, para conquistar novos investidores (que enxergavam a Petrobras como principal reguladora no mercado de petróleo no Brasil), mas permanecendo desempenhando suas atividades (TROJBICZ; LOUREIRO, 2018).

## • O REFINO DE PETRÓLEO NO BRASIL E PANORAMA ATUAL

Para que se possa compreender a evolução histórico-jurídica no campo do refino de petróleo no Brasil, é necessário resgatar essa trajetória. Visto que, inicialmente, não existiam investimentos no refino de petróleo no Brasil, as poucas ações nesse sentido, eram através da importação, logo após por pequenas refinarias que trabalhavam em processo de batelada[14], e pelo porte de produção e tamanho, eram chamadas de destilarias.

Para falarmos do mercado de refino no Brasil, é importante destacarmos a cadeia produtiva do petróleo. Que compreende as atividades relacionadas a fabricação, a manutenção, transportes, refino entre outros. As atividades da Cadeia de petróleo são divididas em duas partes: a de *upstream* atendendo as atividades de produção e exploração do petróleo e a de *downstream*, mais ampla e abarcando as atividades de transporte, comercialização e refino (SILVA, 2013).

A atividade de refino é extremamente importante e complementar a de exploração e produção (E&P) do petróleo, o investimento é alto, mas nada comparado ao de E&P. Um país que seja capaz de produzir petróleo, através de suas refinarias e abastecendo as necessidades da população, sendo favorável tanto para a empresa, quanto para a economia local.

O Brasil, em 2020, se manteve no nono lugar no ranking[15] de países com maior capacidade mundial de refino, produzindo em torno de 2,3 milhões de barris por dia (2,3% da capacidade mundial), aumentando uma posição em comparação com 2017 e 2018, que chegou ao oitavo lugar, produzindo 2,4 milhões de barris por dia (2,4% da capacidade mundial) (ANP, 2021). O parque de refino no Brasil é composto por 17[16] refinarias, sendo 15 delas pertencentes a Petrobrás, de forma que 98% da capacidade de refino produzida no Brasil é operada pela Petrobrás (EPE, 2018), ratificando que a mesma é uma das maiores petrolíferas da América Latina.

Contudo, a Petrobras passou por momentos turbulentos nos últimos anos com prejuízos bilionários ocasionados por irregularidades apontadas pela Operação Lava Jato. Segundo o Ministério Público Federal, existia um esquema fraudulento relativos a propinas de contratos superfaturados e como agentes, estavam empreiteiras, funcionários da Petrobras, operadores financeiros e agentes políticos. Após investigações e julgamentos que ainda estão sendo realizados, a Petrobras já amortizar uma parte dos prejuízos. Sua visão agora é de diminuição de custos e produção.

#### • **PLANO DE DESINVESTIMENTO PETROBRÁS E A PRIVATIZAÇÃO DAS REFINARIAS**

Em 9 de maio de 2019, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), aprovou a Resolução nº 9, que dispõe das Diretrizes para a livre concorrência do refino no Brasil, o qual descreve:

Art. 1º Estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional que na hipótese de decisão de desinvestimentos, levada a efeito por empresas que ocupem posição dominante no setor de refino, sejam observadas as seguintes diretrizes para a promoção da livre concorrência, sem prejuízo da legislação aplicável às empresas alcançadas: I – alienação concomitante de refinarias e respectivos ativos de infraestrutura necessários para a movimentação de seus insumos e produtos; II – transferência de refinarias potencialmente concorrentes para grupos econômicos distintos; III – transferência de ativos de refino sem a manutenção de participação societária do alienante nesses empreendimentos; e IV – transferência de ativos de movimentação de insumos e produtos preferencialmente para grupos econômicos desverticalizados, considerando o mercado relevante, observada a regulação da ANP para o acesso de terceiros. § 1º No caso de compartilhamento de infraestrutura por mais de um usuário, poderá ser dispensado o atendimento ao inciso I. § 2º No caso de subsunção das operações ao art. 88 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, a ANP e a EPE, no âmbito de suas atribuições, poderão apresentar parecer técnico para suporte às análises do Cade acerca dos desinvestimentos previstos no caput. (grifo nosso)

As diretrizes para os desinvestimentos estabelecidas na Resolução, serão para as empresas que possuam o comando de refino no país. Logicamente, como já visto, a Petrobrás que dispõe da maioria das refinarias, se enquadraria para aplicar essas diretrizes. É recomendado pela Política Energética Nacional, que as refinarias sejam vendidas em conjunto com suas cadeias logísticas e que sejam preferencialmente para grupos econômicos que não atuem em todos os seguimentos do setor de petróleo[17], respeitando as disposições regulamentar referente ao acesso de terceiros[18].

Para fazer a transferência da venda das oito refinarias, a Petrobrás em seu plano de desinvestimento, criou subsidiárias que comandarão as refinarias até à alienação de suas ações, basicamente, a Petrobras alienaria suas refinarias (CAVALCANTE, 2021). O tema já foi base de julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF)[19], se essa prática era válida e o STF declarou que sim. Que no caso em tela, “a específica autorização legislativa somente é obrigada na hipótese de alienação do controle acionário de sociedade de economia mista (empresa-mãe)[20]” (CAVALCANTE, 2020). Assim, essa liberdade conferida corresponde a concessão dada pelo Congresso Nacional de administração empresarial. Então, a formação ou encerramento de subsidiárias deve-se ter em vista o melhor desempenho da empresa-mãe. (CAVALCANTE, 2020).

Vale destacar, que a Resolução do CNPE continua dispondo sobre a proteção a concorrência eficaz, de modo que, as refinarias que possam ser concorrentes, sejam transferidas a grupos econômicos diferentes e que “em nenhum caso seja mantida participação societária do vendedor nesses empreendimentos” (ANP, 2021). Assim, a Petrobrás, não pode manter nenhuma participação societária nessas novas operações. Nesse sentido, a ANP, se posicionou da seguinte forma:

A infraestrutura logística de refinarias deve ser operada por empresas distintas do refinador, ainda que constituídas pelo mesmo grupo econômico do adquirente da refinaria, ou seja, por operadores logísticos... Cabe destacar que a preferência a ser atribuída ao proprietário das

instalações para movimentação de seus próprios produtos é garantida pela ANP, por meio de seu normativo, construído com ampla participação da sociedade, observando ainda a regulação para acesso de terceiros, visando promover a máxima utilização da capacidade de transporte pelos meios disponíveis. (ANP, 2020)

Segundo o CNPE e a ANP, o objetivo dos desinvestimentos, através da Resolução é de aproximar novos agentes e investimentos no setor. Espera-se que exista o acréscimo da concorrência no fornecimento inicial de combustíveis e demais derivados do petróleo, de forma que o consumo nacional seja suprido, com bons preços, ofertas e qualidade da mercadoria (ANP, 2021).

O plano de desinvestimento da Petrobras, tem a finalidade de diminuir o déficit da empresa, bem como maximizar os recursos, investindo que possivelmente geraria mais recursos e tenha prioridade para a estatal, podemos citar, os campos de pré-sal. Como parte dessa estratégia, seriam vendidas oito refinarias[21], operadas pela estatal, as demais que operam em São Paulo e Rio de Janeiro e atuantes nos blocos de pré-sal, permanecem com a Petrobrás. Foi estabelecido um Termo de Compromisso de Cessação (TCC), pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), visando a análise concorrencial das vendas, para que todas os termos legais sejam cumpridos até a conclusão do Desinvestimento.

Com relação as vendas, a Refinaria Landulpho Alves (RLAM), na Bahia, foi vendida ao grupo Abu Dhabi Mubadala Capital, pelo valor de US\$ 1,65 bilhão[22] em março de 2021. Houve uma tentativa para a venda da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), sem sucesso (PETROBRAS, 2021).

Cabe destacar os custos de manutenção das refinarias, de fato esse é um ponto delicado, pois é necessário uma análise da situação de cada refinaria, bem como suas complexidades. A RNEST é um exemplo, pois encontrava barreiras ambientais que limitavam a aptidão de processamento da refinaria, mas com o aumento da procura de combustível para navegação

com pequenas quantidades de enxofre, “a RNEST, se torna uma das ‘joias da coroa’ da Petrobras”. (INEEP, 2021).

Com relação ao preço dos combustíveis, existe um receio de que a venda das refinarias ocasione o aumento deles. A Lei nº 9.478/97, trouxe em seu artigo 69[23], um período de transição para a liberalização no mercado de combustíveis automotivos. De forma que no Brasil, vigora desde 2002, a liberdade de preços do mercado de combustíveis nacional, mostrando que não existe um tabelamento ou anuência oficial para ajustes de preços. A ANP criou um sistema de levantamento de preços e um canal de denúncias atuando na proteção de um meio competitivo. Portanto, mesmo com a Petrobras ou a entrada de novas empresas, é imprescindível a atuação da ANP, bem como do CADE, estabelecendo critérios que favoreçam o consumidor nacional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Novos caminhos estão sendo traçados no setor de refino brasileiro. A busca por novas estratégias econômicas, bem como reestabelecer a Petrobras, tem feito com que diversas decisões sejam tomadas, dentre elas: a venda das refinarias da Petrobrás. O debate por vezes se perde no embaralhamento de significados. A privatização das refinarias listadas para venda, não significa que perderemos nossa estatal. É importante termos isso em mente, para que não confundamos o real sentido do estudo em tela.

Primeiro, a Petrobras não deixará de ser uma estatal. Existe um equívoco sobre os termos relacionados a privatização da Petrobrás, visto que a privatização da estatal, só é possível mediante aprovação do Congresso Nacional. Apesar do plano de desinvestimento, a União, continuará sendo acionista majoritária da estatal e com relação ao debate deste estudo, a venda, será de uma parte das refinarias concebidas pela Petrobrás; Segundo, a venda das refinarias, pode gerar lucro e manter o ciclo de funcionamento ativo, visto que, sem condições de investir e manter as refinarias em pleno funcionamento, ocasionaria mais

prejuízos, cortes de pessoal e desperdício econômico; Terceiro, para que a concorrência seja efetivada, é importante o acesso de terceiros (iniciativa privada), de forma que a venda das refinarias pode acarretar em uma concorrência eficaz, com bons frutos ao consumidor; Quarto, o papel exercido pela ANP é de extrema importância. A abertura de mercado com a venda das refinarias, sem uma regulamentação eficiente, pode expor o setor e ocasionar riscos tanto ao meio ambiente, quanto ao consumidor.

Por fim, é importante lembrar que a emblemática frase “o petróleo é nosso”, símbolo nacional da conquista e descoberta de petróleo em solo nacional, demonstra também um significado político da origem da Petrobras e seu papel na economia brasileira.

## **REFERÊNCIAS**

**AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA (AIE)**, 2022. Disponível em <https://www.dgeg.gov.pt/pt/areas-transversais/relacoes-internacionais/internacional/agencia-internacional-de-energia-aie/>. Acesso em 13 nov. 2022.

AJAJ, Cláudia. **Monopólio do petróleo e a emenda constitucional n. 9, de 1995**. 2008. 100 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/1206>. Acesso em: 06 set. 2021

BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BRASIL. ANP. (org.). **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2020>. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. ANP. (org.). **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e**

**biocombustíveis**. 2019. Disponível em:

<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2019>. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. ANP. (org.). **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e**

**biocombustíveis**. 2018. Disponível em:

<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2018>. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Constituição (1995). Emenda Constitucional nº 9, de 09 de novembro de 1995. .

BRASÍLIA, Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm). Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. BRASÍLIA, Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm). Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953. BRASÍLIA, Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm). Acesso em: 06 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 9478, de 06 de agosto de 1997. BRASÍLIA, Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm). Acesso em: 10 set. 2021

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Petrobrás pode criar subsidiárias e, em seguida, alienar o controle acionário delas sem licitação e sem autorização legislativa específica**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:

<<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/28a74b8d7de3373b4bed858fc10b6bf5>>. Acesso em: 30/09/2021

DE PAULA, João Eduardo Gomide. **Intervenção estatal e petróleo**. 2013. 236 f. Dissertação

(Mestrado) – Curso de Mestrado em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-18112016-115258/pt-br.php>. Acesso em: 06 set. 2021.

JURBERG, Rodrigo Fernandes. **A evolução da indústria petrolífera mundial e os impactos no comércio internacional de petróleo do século XXI após o início da exploração de fontes não convencionais pelos Estados Unidos**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia, 2016.

IPEA. Boletim de Economia e Política Internacional. BARROS, Pedro Silva; PINTO, Luiz Fernando Sanná. **O Brasil do Pré-Sal e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)**, 2010.

Lima, Luís Antonio de Oliveira. **Crise do petróleo e evolução recente da economia brasileira**. Revista de Administração de Empresas [online]. 1977, v. 17, n. 2 [Acessado 06 Setembro 2021] , pp. 29-37. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-75901977000200004>>. Epub 09 Ago 2013. ISSN 2178-938X. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901977000200004>.

MENDES, André Pompeo do Amaral *et al.* **Mercado de refino de petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16041>. Acesso em: 03 set. 2021.

MONOPÓLIOS: ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO ECONÔMICO. JUS, 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/54663/monopolios-analise-sob-a-perspectiva-do-direito-economico>> Acesso em 10 de out. de 2022.

MOURA, Alkimar R. **Crise do petróleo e o fim do milagre: uma nota**. Revista de

Administração de Empresas [online]. 1978, v. 18, n. 1 [Acessado 29 Setembro 2021] , pp. 72-74. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-75901978000100007>>. Epub 08 Ago 2013. ISSN 2178-938X. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901978000100007>.

NUNES, Edson de Oliveira. **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil : inovação e continuidade no sistema político institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PERISSE, Juarez Barbosa. **Evolução do refino de petróleo no Brasil**. 2007. 160 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Engenharia Química, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/11957>. Acesso em: 05 set. 2021.

SILVA, Cassia Daniele dos Santos. **Análise do impacto dos erros de previsão no processo de planejamento de produção de uma empresa petrolífera**. TESE. Pontifca Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC), Rio de Janeiro. 2013

STF. ADI 3273 DF DE 16 DE MARÇO DE 2005. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur6683/false> > Acessado em: 10 de out. de 2022. TROJBIČZ, Beni e Loureiro, Maria Rita. **Rupturas, continuidades e gradualismo nas políticas de petróleo no Brasil: 1995 a 2010**. Organizações & Sociedade [online]. 2018, v. 25, n. 85 [Acessado 29 Setembro 2021] , pp. 193-210. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1984-9250851>>. ISSN 1984-9230. <https://doi.org/10.1590/1984-9250851>.

---

[1] Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (UNIPÊ).

[2] Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Professora Titular de Direito e do

Programa de Pós-Graduação em Direito / Mestrado e da Graduação do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Email: maria.fernandes@unipe.edu.br

[3] Espécie de empresa estatal, considerada sociedade de economia mista, na qual, sua forma societária é de sociedade anônima e cujo capital é originário da administração pública e de particulares. “Artigo 37, XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Constituição Federal)

[4] Art. 43. Ficam excluídas do monopólio estabelecido pela presente lei as refinarias ora em funcionamento no país, e mantidas as concessões dos oleodutos em idêntica situação.

[5] “A segunda fase da RNEST, o projeto do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e as refinarias Premium I e II, no Maranhão e no Ceará, respectivamente”. (MENDES *et al.*, 2018, p. 13)

[6] **Monopólio natural**, se traduz pela atividade de uma única empresa apta a atuar no mercado, pois os custos são elevados, fazendo com que outras empresas não consigam competir, “essa exclusividade tem o objetivo de minimizar os custos de produção, pois, a existência de concorrência inviabiliza o estímulo à competição” (JUS, 2022), já o **monopólio Convencional**, se origina de ações abusivas com o objetivo de extinguir novos agentes no mercado, que seriam considerados, competidores, buscando dominar o mercado e eliminar a concorrência. Tal monopólio não é permitido pela Constituição Federal.

[7] 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; V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

[8] “O tipo de política econômica posta em prática a partir de 1967, deveria logicamente conduzir a uma vulnerabilidade maior do sistema econômico a choques externos. A crise do petróleo veio apenas antecipar uma situação de dificuldades que já se fazia notar no início de 1973. Apesar dessas indicações, os responsáveis pela política econômica persistiam extrapolando para o longo prazo, as tendências favoráveis de curto prazo que o mercado internacional de produtos e de capitais apresentava no início da década de 70. (MOURA, 1978)

[9] Na proposta original do Executivo para alteração do artigo 177 não se verifica nenhuma indicação de constituição de um órgão regulador específico para o setor de petróleo a partir de sua flexibilização. A ausência de tal referência implica questionamentos se, nesse primeiro momento, ao dar início à reforma do Estado no Brasil, conforme seu programa de governo defendia, o governo Fernando Henrique Cardoso tinha clareza a respeito do novo marco regulatório que desejava estabelecer no Brasil. (NUNES, 2007, p. 195)

[10] Art. 20. São bens da União: [...] IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

[11] “Após a edição da EC nº9/95, o monopólio estatal sobre o setor petrolífero, expressa nova concepção de monopólio. O atual monopólio sobre as atividades petrolíferas tem como conteúdo a prerrogativa do Estado de determinar qual o modelo de exploração mais adequado para o setor, seja com a atribuição dessas atividades a uma empresa estatal em regime de exclusividade, seja com a contratação de diversas empresas estatais ou privadas.

Ao contrário de expressar uma intervenção estatal por absorção, o novo monopólio sobre o setor petrolífero denotaria um monopólio como “poder de escolha” do Poder Público”. (DE PAULA, 2013, p. 205)

[12] ADI 3273 DF de 16 de março de 2005.

[13] A passagem de um sistema tradicional de monopólio para um novo modelo, onde se permite a concorrência, tornou necessária a criação da ANP, para proteção do Poder Público (MORAES, 2008, p. 13)

[14] Modo de operação em processo descontínuo.

[15] Anuário estatístico, disposto no site da ANP, anos de 2017, 2018, 2019 e 2020.

[16] Refinaria Abreu e Lima (RNEST), Refinaria Potiguar Clara Camarão (RPCC), Refinaria de Duque de Caxias (Reduc), Refinaria Landulpho Alves (RLAM), Refinaria Lubrificantes e Derivados do Nordeste (Lubnor), Refinaria de Capuava (Recap), Refinaria Alberto Pasqualini (Refap), Industrialização do Xisto (SIX), Refinaria Gabriel Passos (Regap), Refinaria Isaac Sabbá (Reman), refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), Refinaria de Paulínia (Replan) Manguinhos - Refinaria de Petróleos de Manguinhos S/A e Riograndense - Refinaria de Petróleo Riograndense S/A (EPE, 2018)

[17] São chamados de Grupos econômicos desverticalizados

[18] “Atualmente no Brasil o acesso de terceiros às infraestruturas essenciais não é obrigatório, ainda que o seu compartilhamento possa ser realizado por meio de negociação direta com o proprietário. Mais especificamente, não há previsões legais no país que assegurem o acesso não-discriminatório, transparente e com condicionantes e termos objetivos a fim de que eventuais negativas sejam justificadas e motivadas técnica e/ou economicamente.” (EPE, 2020)

[19] ADI 5624 MC-Ref/DF.

[20] STF. Plenário. Rcl 42576 MC/DF, rel. orig. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 30/9 e 1º/10/2020 (Info 993)

[21] Refinaria Abreu e Lima (RNEST), Refinaria Landulpho Alves (RLAM), Refinaria Lubrificantes e Derivados do Nordeste (Lubnor), Refinaria Alberto Pasqualini (Refap), Industrialização do Xisto (SIX), Refinaria Gabriel Passos (Regap), Refinaria Isaac Sabbá (Reman), refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), (PETROBRAS, 2021)

[22] Valor em reais: R\$ 9,1 bilhões de reais

[23] Art. 69. Durante o período de transição, que se estenderá, no máximo, até o dia 31 de dezembro de 2001, os reajustes e revisões de preços dos derivados básicos de petróleo e gás natural, praticados pelas unidades produtoras ou de processamento, serão efetuados segundo diretrizes e parâmetros específicos estabelecidos, em ato conjunto, pelos Ministros de Estado da Fazenda e de Minas e Energia.”