

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA-PRESIDENTE DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

1

JOSÉ RICARDO WENDLING, brasileiro, casado, economista, deputado federal, portador de Registro Geral nº 627.807-7, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoas Físicas sob nº 186.600.372-00, com endereço em Manaus na Avenida Carvalho Leal, 1336, bairro Cachoeirinha, CEP 69065-001 e em Brasília na Câmara dos Deputados, anexo IV, gabinete 411, CEP 10160-900; **JEAN PAUL PRATES**, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoas Físicas sob nº 867.212.837-00, vêm perante Vossa Excelência, **REPRESENTAR** em face da **UNIÃO FEDERAL** e da **PETROBRAS S.A.**, em decorrência da privatização da Refinaria Isaac Sabbá (REMAN) ao grupo ATEM, conforme se passa a expor:

DA COMPETÊNCIA DO TCU E DA LEGITIMIDADE DOS SIGNATÁRIOS

De acordo com o artigo 1º do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, cabe a este órgão fiscalizar os processos de desestatização, compreendendo as privatizações realizadas pela administração pública, conforme transcrito abaixo:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992:

XV – acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização realizados pela

administração pública federal, compreendendo as privatizações de empresas, incluindo instituições financeiras, e as concessões, permissões e autorizações de serviço público, nos termos do art. 175 da Constituição Federal e das normas legais pertinentes;

Por outro lado, diz o art. 237, III, do mesmo diploma:

Art. 237. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas da União:

III – **os senadores da República, deputados federais,** estaduais e distritais, juízes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;

Assim, demonstrada a legitimidade da presente Representação, passa-se aos fatos para ao final requerer.

FATOS

Como é de conhecimento amplo, e acompanhado por este Tribunal de Contas, a REMAN se encontra entre as refinarias da Petrobras no rol de privatização, sendo um dos processos mais avançados.

No Ato de Concentração nº 08700.006512/2021-37, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) concluiu pela aprovação sem restrições da privatização da presente Refinaria.

Ocorre que a venda da REMAN ao grupo ATEM, na visão de diferentes agentes econômicos interessados no negócio e no mercado

de óleo e gás, como Ipiranga, Raizen e Equador, **acarretará na formação de monopólio** privado de refino e distribuição de derivados de petróleo no Estado do Amazonas e na Região Norte do país. Situação deveras preocupante, carecendo assim, de intervenção de todos os órgãos de controle e fiscalização para barrar essa venda.

DA FORMAÇÃO DE MONOPÓLIO NO ESTADO DO AMAZONAS

Segundo disposto no próprio Termo de Compromisso de Cessação (TCC), na cláusula primeira, item 1.1: "O presente Termo de Compromisso tem por objeto propiciar condições concorrenciais, incentivando a entrada de novos agentes econômicos no mercado de refino (...)".

Por outro lado, o recente estudo feito pela PUC-Rio¹, que analisou a venda das refinarias da Petrobras baseada no TCC do CADE, concluiu pela "Alta possibilidade de formação de monopólios privados regionais, sem garantia de aumento de competitividade que possa ser refletido em redução do custo aos consumidores finais".

A preocupação do estudo é que o TCC acabe gerando monopólios privados regionais, temor que está prestes a se tornar real com a Refinaria Isaac Sabbá (REMAN). Haja vista que a Petrobras em 25 de agosto de 2021 lançou um comunicado ao mercado afirmando que a REMAN está sendo negociada com a **ATEM, a maior empresa de distribuição de combustíveis do Amazonas, uma das maiores da região Norte e a 5ª do país.**

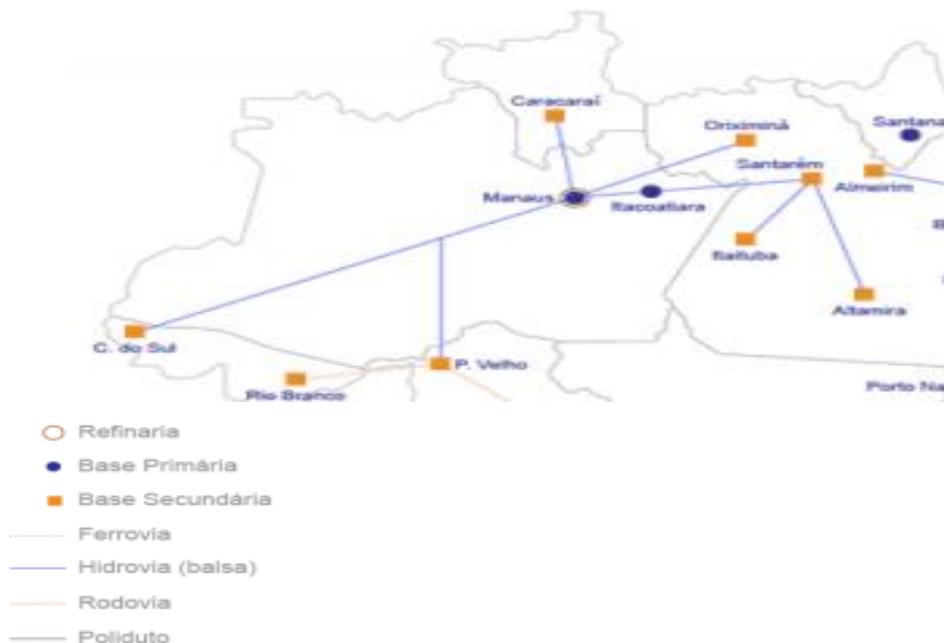
Essa negociação certamente aumenta a concentração de mercado no setor de refino de petróleo, tendo em vista que se

¹ <<https://petronoticias.com.br/estudo-da-puc-rio-preve-criacao-de-monopolios-regionais-apos-venda-das-refinarias-da-petrobras/>>

a REMAN for vendida para ATEM haverá prejuízo concorrencial, porque por óbvio a entidade negociará com suas distribuidoras em melhores termos do que com as concorrentes.

Ressalta-se que o cenário que está posto é diferente de uma companhia privada, que já tem atuação na área de distribuição, é alimentada pela sua própria refinaria e também abastece outras distribuidoras. No presente caso, o interesse precípua da ATEM é a distribuição, não o refino, dessa forma, o mercado de refino seria usado como instrumento para monopolizar o mercado.

Reforçam tal circunstância as características regionais para a distribuição de combustíveis na região atualmente abastecida pela REMAN. A figura abaixo mostra a localização da REMAN, das bases de distribuição primárias e secundárias, além da infraestrutura de transporte.



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.

A existência dos monopólios regionais, apontada pelo BNDES², 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 mercado³.

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.

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 refinarias⁴. A Agência ressalta que organização física de ativos em desinvestimento nem sempre

² < <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15944> >

³ <https://www.biodieselbr.com/noticias/biocombustivel/negocio/venda-de-refinarias-pode-criar-monopolio-privado-260520>

⁴ <https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/anp-defende-venda-separada-de-terminais-e-refinarias/>

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 REMAN está localizada a 4.690km (quatro mil, seiscentos e noventa quilômetros) da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), no Pernambuco, a Refinaria mais próxima da REMAN com impacto na oferta de óleo diesel e gasolina.

Se pensarmos em termos de Proteção ao Mercado da REMAN, como restrição de ingresso de produto de outros fornecedores por tipo de modal, a REMAN possui características de proteção muito alta em todas as modalidades:

- a. **marítima;** a infraestrutura portuária para derivados está limitada aos píeres da própria REMAN;
- b. **Rodoviária;** a infraestrutura deficiente e as grandes distâncias são impeditivos.
- c. **dutoviário;** não existe interligação dutoviária para derivados a partir da REMAN.
- d. **Ferrovário;** não existem rotas ferroviárias para combustíveis em operação.

O mercado da REMAN é protegido pela falta de infraestrutura de movimentação de produtos que permita o ingresso de produtos de outros mercados pelos modais ferroviário, dutoviário e rodoviário.

Em relação ao modal marítimo, importações realizadas por concorrentes do comprador estarão sujeitas as condições de livre acesso à infraestrutura portuária da refinaria.

No cenário atual, considerando as barreiras logísticas e restrição de ingresso quase total dos produtos das refinarias limítrofes, regionalmente não será ampliado o número de fornecedores. Caso o comprador fique limitado à sua produção e opte por não realizar importações, pode haver entrada de outros fornecedores de produto importado. **No entanto, considerando a necessidade de negociação de acesso à infraestrutura associada à refinaria, pode haver elevação dos custos de movimentação de produtos no estado do Amazonas. Há um risco adicional, do ponto de vista da competitividade, caso o comprador um distribuidor já dominante neste mercado. Desse modo, é provável que a venda da REMAM fique limitada a troca de agente econômico, sem benefícios de aumento de competitividade na comercialização de óleo diesel e gasolina neste mercado.**

Ainda que exista a possibilidade de pressão competitiva pela entrada de produto importado de outros fornecedores para atendimento ao mercado do estado do Amazonas, é baixa a probabilidade de que esta disputa se reflita em redução de preços aos consumidores finais deste mercado, dadas as condições de logística, infraestrutura e acesso ao terminal de movimentação portuária que esta sendo desinvestido junto com a unidade de refino.

A PROBABILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE MONOPÓLIO DA REMAN É MUITO ELEVADA. É um mercado protegido pela falta de infraestrutura logística. Baixa possibilidade de crescimento devido à limitação de produção. O comprador será detentor da infraestrutura portuária importante, com elevadas chances de realizar importações para completar o

abastecimento da região.

Não está à venda, portanto, apenas uma refinaria e seus ativos de logística, mas todo o mercado consumidor nela envolvido. Estamos diante de um cenário com risco de desabastecimento no caso do novo operador decidir exportar produtos; risco de redução da competitividade na etapa da distribuição caso o novo operador seja uma empresa verticalizada para a distribuição.

A criação desses monopólios privados pode acarretar desdobramentos gravíssimos à sociedade, além do imediato aumento de preço, mas também problemas de desabastecimento. Haja vista que, monopólios privados não são eficientes, não sendo capazes de ter um controle eficiente de estoques a fim de evitar um eventual desabastecimento. Sem mencionar as disfuncionalidades sociais decorrentes de um monopólio privado, como aumento de preço, desproteção dos trabalhadores deste mercado, entre outros.

Importante salientar que a Secretária-geral de Controle Externo e a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural deste Tribunal de Contas da União divulgaram o Sumário Executivo:

RISCOS E OPORTUNIDADES DA TRANSIÇÃO PARA O NOVO MERCADO DE REFINO.

Na página 19 do Sumário Executivo, ao tratar da "Possibilidade de contestação dos mercados resultantes dos desinvestimentos da Petrobras" a REMAN é colocada com risco **elevado**. Assim, conclui-se:

- estudos indicam que o tipo de infraestrutura logística para movimentação de combustíveis, a intermodalidade e o volume de investimentos associados podem afetar a competitividade nos mercados resultantes dos desinvestimentos e, conseqüentemente, o custo logístico da movimentação, aspecto determinante da percepção de vantajosidade em preços pelos consumidores finais.
- há cenário de alto risco de formação de monopólios regionais nos primeiros momentos pós desinvestimentos, risco esse que tende ser mitigado ao longo do tempo, a depender da consolidação dos mercados resultantes e da continuação das ações estatais em prol da transição;
- o planejamento energético disponível carece de estudos governamentais que indiquem as infraestruturas (portuárias, ferroviárias e dutoviárias) mais propícias a alterar os cenários de baixa competitividade nos mercados resultantes dos desinvestimentos, em especial, estudos indicativos de dutos e pontos de integração intermodal são importantes para a elaboração de diretrizes e ações prioritárias à formulação de políticas públicas destinadas ao planejamento de investimentos voltados para o reequilíbrio da matriz transporte de combustíveis;

Estão claros, portanto, os riscos da venda da REMAN ao mercado interno amazonense, apresentando grande risco aos consumidores locais e ao abastecimento de óleo e gás no Estado. Neste grave cenário, necessário que o TCU se debruce sobre este objeto.

PEDIDOS

Mediante aos fatos narrados, considerando a existência de possíveis irregularidades concernentes à venda da REMAN e formação de monopólio privado no Amazonas, requer por meio da presente Representação solicitar ao Tribunal de Contas da União que seja realizada Auditoria, conforme seu Regimento Interno, a fim de serem deferidas eventuais recomendações e decisões a respeito deste processo de privatização.

10

Ante a urgência do andar já avançado da referida venda da REMAN, requer que esta Corte de Contas adote medidas cautelares para suspender este processo de privatização até que os procedimentos acima sejam adotados.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Brasília, 25 de maio de 2022.


JOSÉ RICARDO WENDLING
DEPUTADO FEDERAL – PT/AM


JEAN PAUL PRATES
SENADOR – PT/RN