

## ANTITRUSTE, REGULAÇÃO SETORIAL E A NOVA POLÍTICA DE DESINVESTIMENTOS DA PETROBRAS: INSTRUMENTOS PARA PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA NO MERCADO DE GÁS NATURAL

*Lucas Griebeler da Motta*

**Resumo:** o presente artigo abordará os recentes passos dados em direção à promoção da concorrência no mercado de gás natural no Brasil. Para tal, primeiramente serão analisadas as investigações antitruste que deram ensejo à assinatura do termo de compromisso de cessação da Petrobras com o Cade em julho de 2019. Posteriormente, serão abordadas iniciativas do governo federal para estimular a competição no setor, com enfoque na Resolução nº 16/2019 pelo CNPE e nos compromissos oferecidos ao Cade pela Petrobras. Por fim, serão apresentadas considerações sobre as consequências de curto prazo dessas ações, além de reflexões para seu aperfeiçoamento a longo prazo.

**Palavras-chave:** abuso de posição dominante no mercado de gás natural; acesso a gasodutos e infraestruturas essenciais; antitruste e regulação setorial; casos Abegás, Comgás e UTE-Cuiabá; discriminação de preços de gás natural; desinvestimentos da Petrobras; desverticalização do mercado de gás natural; *Abegás, Comgás, and UTE-Cuiabá* cases; abuse of dominant position in the natural gas market; access to pipelines and essential facilities; antitrust and sectoral regulation; divestments to be made by Petrobras; deverticalization of the natural gas market; price discrimination for the acquisition of natural gas.

### 1. Introdução

O mercado de gás natural (“GN”) foi objeto de diversas investigações pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”) nos últimos anos<sup>1</sup>. Trata-se de segmento estratégico para o país, haja vista

---

<sup>1</sup> Citem-se, por exemplo: (i) Processo Administrativo nº 08700.002600/2014-30 (Comgás v. Petrobras); (ii) Inquérito Administrativo nº 08700.007130/2015-82 (Abegás v. Petrobras); (iii) Inquérito Administrativo nº 08700.009007/2015-04

que o produto é utilizado como insumo em processos de combustão ou potência (geração de energia, calor e frio), bem como nas etapas produtivas de variadas indústrias, como siderúrgica e petroquímica, além da produção de combustíveis, fertilizantes e vidros<sup>2</sup>.

Em razão de anteriormente ter sido monopólio da União por força constitucional (artigo 177, inciso I), por anos todas as fases da cadeia do GN foram juridicamente reservadas à Petróleo Brasileiro S.A. (“Petrobras”). Contudo, com o advento da Emenda Constitucional nº 9/1995 e da Lei nº 9.478/1997 (“Lei do Petróleo”), foi autorizada a celebração de contratos com empresas privadas para exploração das atividades de pesquisa e lavra de jazidas de GN, bem como seu transporte por meio de dutos. Sem dúvida, foi um avanço significativo do ponto de vista jurídico, uma vez que era a própria Constituição Federal que barrava agentes privados de atuarem nessa indústria.

Passadas duas décadas dessas alterações, ainda que se reconheça que empresas multinacionais hoje atuam no país nos segmentos liberalizados na década de 1990, não houve até o momento alteração profunda da dinâmica da indústria do GN. Tal qual apontado pela Agência Nacional do Petróleo (“ANP”), a Petrobras permanece sendo, de um lado, monopolista no fornecimento de GN – isto é, única vendedora atacadista para clientes industriais, companhias distribuidoras locais (“CDLs”)<sup>3</sup> e usinas termelétricas<sup>4</sup> – e, de outro lado, monopsonista em relação a quase todos os produtores de GN, porquanto adquire quase a totalidade da produção dos concorrentes “na boca do poço”, a preços mais baixos<sup>5</sup>.

---

(UTE-Cuiabá v. Petrobras); (iv) Inquérito Administrativo nº 08700.003335/2018-31 (CADE *ex officio* v. Petrobras).

<sup>2</sup> LOSS, Giovanni Ribeiro. A regulação setorial do gás natural. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 60.

<sup>3</sup> É a sociedade empresária que fornece serviço de gás canalizado aos seus consumidores, que podem ser industriais, comerciais ou residenciais.

<sup>4</sup> Planta que produz energia elétrica a partir da liberação de calor de um dado combustível, como carvão, diesel, GN ou urânio. Nessas instalações, a queima ou fissão/fusão do combustível, em contato com água, produzirá vapor e pressão, que movimentarão as turbinas do gerador da usina.

<sup>5</sup> ANP – Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (“ANP/SIM”). Nota Técnica nº 14/2018: a promoção da concorrência na indústria de gás natural (“NT nº 14/2018”), p. 5. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central->

Recentemente foram dados passos efetivos importantes para promoção da concorrência no setor. Dentre eles, destacam-se os seguintes: (i) a criação do programa Gás para Crescer; (ii) a atualização do decreto regulamentador da Lei nº 11.909/2009 (“Lei do GN”); (iii) a nova gestão da Petrobras colocou em marcha uma sólida política de desinvestimentos; (iv) o Conselho Nacional de Política Energética (“CNPE”) emitiu uma série de diretrizes visando ao aperfeiçoamento da política energética brasileira; e (v) a Petrobras firmou com o Cade um termo de compromisso de cessação (“TCC”) prevendo desinvestimentos de CDLs e gasodutos, além de obrigações de natureza regulatória.

À luz desse contexto, o presente artigo abordará os recentes passos dados em direção à promoção da concorrência no mercado de GN no Brasil. Para tal, primeiramente serão analisadas as investigações antitruste que deram ensejo à assinatura do TCC da Petrobras com o Cade. Posteriormente, serão abordadas iniciativas do governo federal para estimular a competição no setor, com enfoque na edição da Resolução nº 16/2019 pelo CNPE e nos compromissos oferecidos ao Cade pela Petrobras. Por fim, serão apresentadas considerações sobre as consequências de curto prazo dessas ações, além de reflexões para seu aperfeiçoamento a longo prazo.

## **2. Investigações antitruste que deram origem ao TCC**

### *2.1 Considerações iniciais*

À luz das suas particularidades da estrutura do mercado de GN, não são raras as vezes em que o Cade instaurou investigações para apurar supostas condutas anticompetitivas por parte da Petrobras no mercado de GN. Isso não significa dizer que a empresa teria frequentemente incorrido em violações às normas de defesa da concorrência, mas apenas que se trata do único player atuante em um setor suscetível a esse tipo de discussão<sup>6</sup>. A

---

[de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-14-2018-sim.pdf](#). Acesso: 22 de agosto de 2019.

<sup>6</sup> Essa situação não é peculiaridade do Brasil, haja vista que a Comissão Europeia também intervém para restaurar a competição em sua jurisdição. Recentes exemplos foram sua atuação para garantir o fluxo livre de GN e de gás natural liquefeito (“GNL”) a preços competitivos em determinados países europeus, abastecidos pelas companhias estatais Gazprom e Qatar Petroleum.

doutrina estrangeira é clara no sentido de que mercados como de energia e GN são historicamente caracterizados por elevado grau de verticalização e presença de empresas estatais, as quais, muitas vezes, são as únicas proprietárias e operadoras das infraestruturas essenciais<sup>7</sup>.

Objetivando o encerramento dos dois casos mais recentes sobre abuso de posição dominante no mercado de GN, a Petrobras e o Cade firmaram um TCC em 8 de julho de 2019. De um lado, a Petrobras conseguiu evitar eventual condenação em processos antitruste, o que poderia acarretar a aplicação de severas multas e outras penalidades<sup>8</sup>; de outro lado, o Cade foi capaz de intervir no mercado de maneira célere e eficiente à primeira vista, evitando anos de instrução processual, disputas administrativas e possivelmente judiciais.

A primeira investigação diz respeito à suposta discriminação de preços no fornecimento de GN, pela Petrobras, à Companhia de Gás de São Paulo (“Comgás”), em virtude do estabelecimento da Nova Política de

---

Evidentemente, por existirem disparidades materiais em termos de nível de integração e maturidade da indústria, não é possível traçar um paralelo perfeito entre as realidades brasileira e europeia, razão pela qual a importação simplista de soluções estrangeiras para corrigir problemas brasileiros não é uma estratégia adequada. Para mais informações sobre as investigações da Comissão Europeia, consultar: (i) European Commission. Antitrust: Commission imposes binding obligations on Gazprom to enable free flow of gas at competitive prices in Central and Eastern European gas markets. Disponível em: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3921\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3921_en.htm). Acesso: 12 de setembro de 2019; e (ii) European Commission. Antitrust: Commission opens investigation into restrictions to the free flow of gas sold by Qatar Petroleum in Europe. Disponível em: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4239\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4239_en.htm). Acesso: 12 de setembro de 2019.

<sup>7</sup> “European electricity and gas markets were, historically, characterized by high degrees of vertical integration, with a single, usually State-owned, entity performing all functions. [...] Although some meaningful benefits had been realized, notably wider consumer choice and more cost-reflective prices, significant problems remained, including high wholesale market concentration, vertical foreclosure, a lack of integration and transparency, ineffective price formation mechanisms including artificially low regulated tariffs, limited retail competition, and uncompetitive balancing markets” (NIAMH, Dunne. Competition law and economic regulation: making and managing markets. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 112-113).

<sup>8</sup> Vide artigo. 38 da Lei nº 12.529/2011.

Preços (“NPP”) da Petrobras. A outra investigação teve origem na representação da Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado (“Abegás”), que denunciou não apenas potenciais discriminações de preços, mas também recusas de fornecimento de GN e imposição de cláusulas contratuais não razoáveis a terceiros, incluindo clientes do setor termelétrico. Dada sua maior abrangência, outros procedimentos investigatórios foram inseridos no bojo deste último caso. Eles serão brevemente descritos abaixo.

## *2.2 Suposta discriminação de preços de venda de GN para Comgás*

O Processo Administrativo nº 08700.002600/2014-30 decorreu de representação da Comgás em face da Petrobras, em razão do suposto oferecimento de GN a preços mais atrativos para a Gás Brasileiro Distribuidora S.A. (“GBD”), CDL integrante do grupo econômico da Petrobras<sup>9</sup>. Segundo a Comgás, entre maio de 2011 e setembro de 2015, a Petrobras teria aplicado descontos unilaterais no preço do GN adquirido pela GBD, que possuía contratos na modalidade NPP<sup>10</sup>, a qual substituiu a

---

<sup>9</sup> A venda da GBD, pela ENI International B.V., à Petrobras foi analisada pelo CADE no âmbito do Ato de Concentração nº 08012.006171/2010-03. Na ocasião, o Conselheiro-Relator Olavo Zago Chinaglia reconheceu a possibilidade de que a verticalização entre um fornecedor monopolista e uma CDL pode criar incentivos para adoção de condutas anticompetitivas, em especial discriminação de preços para favorecimento de subsidiária à jusante. Entretanto, tendo em conta que a ANP e a Agência Reguladora de Saneamento e Energia de São Paulo (“ARSESP”) monitoram o mercado constantemente por meio de auditorias, inspeções e exames de contratos e demonstrações financeiras, eventual abuso de posição dominante pela Petrobras poderia ser identificado e coibido de forma adequada. A operação foi aprovada mediante as seguintes imposições: (i) por um prazo de cinco anos, a Petrobras deveria submeter às agências reguladoras competentes e ao CADE todos os contratos firmados e que vierem a ser firmados com CDLs e consumidores livres; e (ii) a Petrobras deveria segregar o preço de transporte e de fornecimento de GN nos seus contratos com CDLs.

<sup>10</sup> Todos os contratos de compra e venda de GN para o mercado não-termelétrico, desde 2007-2008, são firmados nesta modalidade e em moeda nacional. Para precificação do produto, levam-se em consideração os custos de aquisição, produção e prospecção de GN de diversas fontes (GN boliviano, GNL importado, produção própria da Petrobras, etc.). A partir de então, todas as CDLs, tanto as com participação societária da Petrobras quanto as totalmente

modalidade TCQ<sup>11</sup>. No entendimento da Comgás, houve distorção da concorrência porque as duas CDLs atuavam dentro do estado de São Paulo, mas adquiriam o mesmo produto, do mesmo fornecedor, a preços distintos.

Após anos de instrução processual, a Superintendência-Geral do Cade (“SG”) emitiu, em 5 de agosto de 2016, parecer condenatório, sustentando, em síntese, que: (i) como a Petrobras possui poder de mercado em todas as etapas do GN, é possível supor que há incentivos para a empresa incorrer em abuso de posição dominante; (ii) embora o escopo territorial dos contratos de concessão da Comgás e da GBD sejam distintos, não seria possível descartar a possibilidade de que grandes consumidores de GN preferissem instalar-se no local com custo de GN mais baixo – isto é, poderia haver migração de clientes industriais da área de concessão da Comgás para a GBD; e (iii) embora os dados concretos do processo não permitissem concluir que houve prejuízo à Comgás, também não haveria elementos que pudessem descartar a “possibilidade de dano da conduta”<sup>12</sup>. A Procuradoria Federal Especializada do Cade (“PFE-Cade”) e o Ministério Público Federal (“MPF”) acompanharam o entendimento da SG.

Contrariando os pareceres constantes dos autos, o Conselheiro-Relator Paulo Burnier da Silveira proferiu, na sessão de julgamento de 26 de junho de 2019, elogiável voto que servirá de parâmetro para casos futuros de condutas unilaterais em que a prática investigada já cessou e houve transcurso de tempo razoável para que o mercado sentisse eventuais efeitos negativos. Sucintamente, entendeu-se que: (i) os atos investigados cessaram em 2015, isto é, há quatro anos e não há elementos indicando prejuízo à concorrência – em casos como esse, o ônus que recai sobre a autoridade para

---

independentes do grupo econômico da Petrobras, firmam contratos nesta modalidade.

<sup>11</sup> Contratos do tipo Transportation Capacity Quantity, cuja precificação era atrelada única e exclusivamente ao custo de aquisição, transporte e logística do GN importado da Bolívia. Era um contrato dolarizado e lastreado em índices internacionais.

<sup>12</sup> A íntegra deste parecer da SG pode ser encontrada no endereço eletrônico do CADE. Disponível em:

[https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yPNifv2SSmeYbiYXhI9nM0cdHf5tZ8BlSLWGH-UgVGe1zE9-0bARFFscWtr1-sb8wvm6ajgG0Y8iif4icMYCGrI](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yPNifv2SSmeYbiYXhI9nM0cdHf5tZ8BlSLWGH-UgVGe1zE9-0bARFFscWtr1-sb8wvm6ajgG0Y8iif4icMYCGrI). Acesso: 7 de setembro de 2019.

proferimento de decisão condenatória é ainda maior, porque não há que se falar de efeitos potenciais; (ii) a Comgás foi a única CDL que cresceu no estado de São Paulo, tanto em termos de volume vendido de GN quanto de expansão da malha de gasodutos, durante o período abrangido pela investigação; (iii) o fato de a Petrobras ser dominante à montante não é, por si só, suficiente para caracterizar exercício abusivo de sua dominância; (iv) a tese de criação artificial de incentivos para alocação de plantas industriais de grandes consumidores de GN na área de concessão da GBD, em detrimento da Comgás, é abstrata demais e não possui comprovação: a princípio, há outros fatores a serem considerados na construção de plantas industriais que não apenas o preço de aquisição do GN<sup>13</sup>.

Não obstante essa decisão determinando o arquivamento do feito, o mérito propriamente dito do caso não foi apreciado pelos outros membros do Tribunal do Cade. Isso porque, de acordo com informações publicamente disponíveis, a Petrobras protocolizou requerimento de TCC semanas antes de o processo ter sido pautado para julgamento e houve pedido de vista<sup>14</sup>. Diante de uma decisão absolutória como essa, em que não houve identificação de ilícito pela autoridade concorrencial, entende-se que seria adequada uma sinalização prévia a eventuais proponentes de TCC, para se evitarem intervenções estruturais antitruste sem nexo de causalidade.

---

<sup>13</sup> A íntegra da decisão do Conselheiro-Relator pode ser encontrada no endereço eletrônico do CADE. Disponível em:

[https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yOL3K7eFDYDAs5v\\_ID0xBNe9scM5kPdNr2YdfnkIuNp9ejNEGnWZiyFf2r-Mz-st-lUrP3kqJWOs03ORxDRmr6P](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yOL3K7eFDYDAs5v_ID0xBNe9scM5kPdNr2YdfnkIuNp9ejNEGnWZiyFf2r-Mz-st-lUrP3kqJWOs03ORxDRmr6P). Acesso: 8 de setembro de 2019.

<sup>14</sup> Conforme informações do site do CADE, o requerimento de TCC foi protocolizado em 17 de junho de 2019, ao passo que a sessão de julgamento em que o Conselheiro-Relator proferiu seu voto ocorreu em 26 de junho de 2019. Na ocasião, o Conselheiro Maurício Bandeira Maia solicitou vista do processo. Disponível em:

[https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBceX5QytEjnm9YUTcFXaXvHWyV77b-iWbrbYK17rXxbcS](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBceX5QytEjnm9YUTcFXaXvHWyV77b-iWbrbYK17rXxbcS). Acesso: 8 de setembro de 2019.

### 2.3 Investigação ampla no setor de GN

O Inquérito Administrativo nº 08700.007130/2015-82 teve início com representação da Abegás, na qual se sustentava que a Petrobras imporá cláusulas abusivas (basicamente, *take or pay* e *ship or pay*) a determinadas CDLs e discriminaria aquelas que não fossem integrantes de seu grupo econômico. A associação também questionou o encerramento dos descontos conferidos aos seus associados que firmaram contratos NPP com a Petrobras. Para além de preocupações concorrenciais envolvendo CDLs, a Abegás indicou que essas práticas da Petrobras afetariam consumidores-livres<sup>15</sup> e termelétricas não integrantes do grupo econômico da Petrobras. Por essa razão, é tida como “investigação ampla”.

A esta investigação foram acoplados outros dois casos em tramitação no Cade: (i) Inquérito Administrativo nº 08700.009007/2015-04, decorrente de representação da Âmbar Energia Ltda. (“Âmbar”), operadora da usina termelétrica de Cuiabá (“UTE-Cuiabá”), sobre recusa de fornecimento de GN; e (ii) Procedimento Preparatório nº 08700.003335/2018-31, cuja instauração foi sugerida pelo Presidente do Cade para investigação do comportamento da Petrobras no fornecimento de GN para clientes do setor de energia. Especificamente sobre o caso da UTE-Cuiabá, a SG determinou seu arquivamento porque não houve recusa imotivada de fornecimento pela Petrobras, mas sim violação às obrigações de anticorrupção previstas nos instrumentos contratuais assinados pela Âmbar e seus acionistas<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Existem dois tipos de consumidor no mercado de GN, os cativos e os livres. Os primeiros são aqueles que compram o insumo energético da própria CDL com atuação na região. Por sua vez, os segundos são aqueles que, por demandarem grandes volumes do produto, desde que se enquadrem nas regras dos seus respectivos estados de atuação, podem adquirir GN de outros agentes, como diretamente dos produtores, importadores e comercializadores. O Instituto Brasileiro do Petróleo (“IBP”) possui uma cartilha com informações adicionais a respeito do tema. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2018/04/Cartilha-sobre-Consumidor-Livre.pdf>. Acesso: 11 de setembro de 2019.

<sup>16</sup> A íntegra da decisão pode ser encontrada no endereço eletrônico do CADE. Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-)

No curso processual, a SG enviou ofícios a diversos agentes do setor (agências reguladoras, associações, CDLs, grandes consumidores industriais, produtores, etc.) para coletar evidências. A instrução deste caso não foi concluída porque a Petrobras apresentou requerimento de TCC ainda na fase de inquérito administrativo. Note-se que apesar da abrangência mais ampla deste caso, há sobreposição de fatos. Ilustrativamente, as alegações de cometimento de ilícitos pela Petrobras no suprimento de GN para o mercado termelétrico foram descartadas pelo Cade com o arquivamento do caso da UTE-Cuiabá, da mesma forma que qualquer favorecimento à GBD foi afastado pelo Conselheiro-Relator do caso da Comgás. Novamente, o Cade deveria levar esses fatores em consideração e estabelecer uma melhor comunicação com o jurisdicionado, visando à delimitação mais precisa dos espaços concorrenciais que necessitam de intervenção à luz de práticas ilegais concretas.

### **3. Iniciativas para promoção da concorrência no setor**

#### *3.1 Retrospectiva do papel do governo federal na abertura fática do mercado de GN*

Desde 2016, com o advento da iniciativa “Gás para Crescer”, órgãos e entidades do governo federal estão monitorando continuamente o mercado de GN, com o objetivo de estudar ineficiências e gargalos encontrados para, no futuro, propor soluções adequadas. O programa tem como premissa que só há onde há diversificação de agentes econômicos; então, desde seu início, já buscava a redução da participação da Petrobras na cadeia produtiva do GN. Diversas associações e empresas participam ativamente das discussões deste programa, no âmbito do qual trocam experiências e propõem otimizações ao arcabouço regulatório atual<sup>17</sup>.

---

[n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yOATH2d955e4x0miuKkhSCpFLuASKH-IICyXRBi1Rd4gPSoVFZ\\_gMBTOzBuDOITeFgLpKM9Nwmxk2bmlIQwGhGK](https://www.mme.gov.br/web/guest/n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yOATH2d955e4x0miuKkhSCpFLuASKH-IICyXRBi1Rd4gPSoVFZ_gMBTOzBuDOITeFgLpKM9Nwmxk2bmlIQwGhGK). Acesso: 14 de setembro de 2019.

<sup>17</sup> Um sumário das principais proposições do programa pode ser encontrado no site do Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/novo-desenho-do-mercado-de-gas-natural>. Acesso: 7 de setembro de 2019.

No final de 2018, foi editado o Decreto nº 9.616/2018, que normatizou os pilares do Gás para Crescer. Consoante sua exposição de motivos, as principais mudanças podem ser enquadradas em cinco grupos temáticos: (i) simplificação do processo de expansão das malhas de gasodutos, com melhor distribuição de responsabilidade entre os atores no processo de planejamento, construção e operação de infraestruturas; (ii) introdução de sistema de entradas e saídas para transporte de GN, possibilitando a contratação de capacidade de movimentação dentro da malha, independentemente da localização física do GN; (iii) promoção da desverticalização entre as atividades de transporte de GN das demais da cadeia; (iv) acesso de terceiros aos gasodutos, às unidades de processamento de GN e aos terminais de GNL; e (v) tentativa de harmonização regulatória entre as esferas federal e estadual<sup>18</sup>.

Com a posse do novo presidente da Petrobras, Roberto da Cunha Castello Branco, em 3 de janeiro de 2019, a empresa passou a ter nova gestão de portfólio, com foco nos ativos em que é dona natural e é capaz de extrair o máximo de retorno possível: exploração e produção de petróleo em grandes campos e em águas ultra profundas. Para o setor de GN, o discurso de Castello Branco foi enfático: a Petrobras é dominante em toda cadeia e essa situação não é boa para a economia – deve haver mudanças legais e regulatórias, acompanhadas da venda de ativos para a iniciativa privada. Somente assim haverá um “mercado competitivo e vibrante em nosso país”<sup>19</sup>.

### 3.2 Diretrizes do CNPE como documento-base para o TCC da Petrobras

Duas semanas antes de a Petrobras assinar o TCC no mercado de GN para empreender os desinvestimentos mencionados por Castello Branco, o CNPE aprovou a Resolução nº 16/2019, recomendando mudanças para o aprimoramento da política energética nacional. Ainda que contenha apenas diretrizes que precisam de *enforcement* e subsídios para serem

---

<sup>18</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-Dec-9616-18.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-Dec-9616-18.pdf). Acesso: 13 de setembro de 2019.

<sup>19</sup> A íntegra do discurso de posse do presidente Castello Branco está disponível em: [https://www.agenciapetrobras.com.br/upload/documentos/apresentacao\\_g8yEY2Z7uU.pdf](https://www.agenciapetrobras.com.br/upload/documentos/apresentacao_g8yEY2Z7uU.pdf). Acesso: 5 de setembro de 2019.

implementadas, o documento propõe medidas razoáveis ao fim a que se destina.

Sinteticamente, o CNPE recomenda: (i) a criação de condições para ampliação do acesso e do aumento da eficiência na operação e na utilização das infraestruturas de transporte de GN; (ii) a promoção da independência das empresas transportadoras de GN para redução de conflitos de interesse e para a garantia de acesso aos gasodutos de forma ampla e não discriminatória; (iii) na medida do possível, restrição a operações entre partes relacionadas (por exemplo, comercializadoras de GN e CDLs de um mesmo grupo econômico); (iv) maior transparência no estabelecimento de regras de acesso e precificação para uso das infraestruturas de escoamento e processamento de GN; (v) a alienação total das ações detidas pela Petrobras, direta ou indiretamente, em empresas de transporte e distribuição; (vi) a definição, nos pontos de entrada e saída dos gasodutos, dos volumes de transporte demandados, para possibilitar a oferta de capacidade a outros carregadores de GN; (vii) a remoção de barreiras para que os próprios produtores de GN comercializem seus volumes em leilões; e (viii) a criação de condições para facilitar a participação de empresas privadas na oferta de GN importado da Bolívia.

Há também recomendações voltadas para os estados e o Distrito Federal. São elas: (i) maior transparência aos contratos de compra e venda de GN no mercado cativo; (ii) a aquisição de GN pelas CDLs deve dar-se de forma transparente e que permita a ampla participação de todos os ofertantes e produtores; (iii) a adoção de metodologia objetiva para cálculo tarifário, que gere incentivos para investimentos em infraestrutura de rede; e (iv) a privatização das CDLs controladas pelas outras unidades da federação.

Como será tratado na seção seguinte, em linhas gerais, o TCC da Petrobras representa um movimento substantivo para reformulação das estruturas do mercado de GN, tendo endereçado parte considerável das sugestões do CNPE. As outras propostas, em especial a alienação de participações societárias em CDLs detidas pelos estados e Distrito Federal, serão temas polêmicos que possivelmente suscitarão resistência de governadores e deputados estaduais. Isso sem falar em potenciais embates envolvendo a auditoria e avaliação financeira dessas empresas, interferências de Tribunais de Contas Estaduais, sindicatos e da própria gestão de cada CDL.

### 3.3 Compromissos assumidos pela Petrobras

O acordo firmado pela Petrobras possui obrigações de três naturezas, que abrangem desinvestimentos, compromissos comportamentais e melhorias de governança corporativa que, para fins práticos, produzirão efeitos de um remédio misto. Dada a complexidade e a extensão das obrigações previstas no TCC, elas serão monitoradas por um *Trustee*, que apresentará ao Cade relatórios trimestrais<sup>20</sup>.

Os desinvestimentos propostos pela Petrobras foram os seguintes: (i) malha de gasodutos – alienação total das suas participações societárias na Nova Transportadora do Sudeste S.A. (“NTS”)<sup>21</sup>, na Transportadora Associada de Gás S.A. (“TAG”)<sup>22</sup> e na Transportadora Brasileira Gasoduto

---

<sup>20</sup> A versão pública do TCC da Petrobras pode ser encontrada no endereço eletrônico do CADE. Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yM2Ur8iByH-Nu4yvA1cv\\_9inRMOg4J1hcDMIohDGroONKELtnpkMU8Pfaq47IACp\\_3Fd9iD44arSE934kMfAu8z](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yM2Ur8iByH-Nu4yvA1cv_9inRMOg4J1hcDMIohDGroONKELtnpkMU8Pfaq47IACp_3Fd9iD44arSE934kMfAu8z). Acesso: 19 de setembro de 2019.

<sup>21</sup> Responsável por mais de 2.000 quilômetros de malha de gasodutos com capacidade para distribuir 158,2 milhões de metros cúbicos de GN por dia. A infraestrutura da NTS conecta os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, que são responsáveis por aproximadamente 50% do consumo de GN no país, ao gasoduto Brasil-Bolívia, aos terminais de GNL e às plantas de processamento de GN. A Petrobras atualmente detém 10% do capital da NTS, sendo os 90% restantes de propriedade de Fundo de Investimentos em Infraestrutura da Brookfield (82,35%) e da Itaúsa – Investimentos Itaú S.A. (7,65%). Contudo, a Petrobras firmou um contrato com o adquirente para continuar ela própria com a operação e a manutenção do gasoduto por dez anos. Disponível no site de Relação com Investidores da NTS: <https://ri.ntsbrasil.com/sobre-a-nts/>. Acesso em 22 de agosto de 2019.

<sup>22</sup> Proprietária e gestora de ativos de armazenamento e transporte integrado de GN distribuído nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste do Brasil, com capacidade firme contratada de movimentação de 74,67 milhões de metros cúbicos de GN por dia e mais de 4.500 quilômetros de extensão. Em abril de 2019, a Petrobras vendeu 90% do capital da TAG para o grupo francês Engie, anteriormente GDF Suez, e para o Fundo Institucional CDPQ, que administra planos de pensão públicos do Canadá. Disponível em: <https://ntag.com.br/quem-somos.htm>. Acesso: 22 de agosto de 2019.

Bolívia-Brasil S.A. (“TBG”)<sup>23</sup>; e (ii) distribuidoras de gás canalizado – alienação total das suas participações societárias nas CDLs, seja por meio de uma alienação única de ações da Petrobras na Petrobras Gás S.A. (“Gaspetro”)<sup>24</sup>, seja por meio da alienação das ações que a Petrobras indiretamente possui em cada CDL no Brasil, desde que respeitados os acordos de acionistas vigentes. O fechamento dessas operações deve ocorrer até 31 de dezembro de 2021, com possibilidade de prorrogação por um ano.

Tendo em vista que o TCC prevê um prazo de mais de dois anos para efetivação dos desinvestimentos, para que o acordo possa produzir efeitos imediatos, o Cade e a Petrobras estabeleceram que enquanto não forem realizadas as alienações dos gasodutos e das CDLs, a Petrobras deverá indicar, para ocuparem cargos no Conselho de Administração das sociedades a serem desinvestidas, conselheiros independentes à luz das regras do Novo Mercado da Brasil, Bolsa e Balcão (“B3”)<sup>25</sup>. Essas regras de governança

---

<sup>23</sup> Proprietária e operadora de infraestrutura de movimentação de GN situada no lado brasileiro, com capacidade de transporte de 30 milhões de metros cúbicos por dia. O gasoduto percorre 557 quilômetros no lado boliviano e começa nos arredores de Santa Cruz de la Sierra. No Brasil, a malha possui cerca de 2.593 quilômetros e atravessa os estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, abastecendo CDLs, indústrias, termelétricas e refinarias que representam mais da metade da demanda nacional de GN. A Petrobras exerce controle sobre a TBG por meio da Petrobras Logística de Gás S.A. Fonte: informações técnicas da TBG. Disponível em: [http://www.tb.com.br/pt\\_br/o-gasoduto/informacoes-tecnicas.htm](http://www.tb.com.br/pt_br/o-gasoduto/informacoes-tecnicas.htm). Acesso: 23 de agosto de 2019.

<sup>24</sup> Holding que congrega a participação da Petrobras em CDLs e demais sociedades que desempenhem atividades de distribuição, importação, exportação, armazenamento e comercialização de GN. Em 2015, a Mitsui Gás e Energia do Brasil Ltda. ingressou no quadro societário da Gaspetro com uma participação de 49%. CADE analisou essa operação no âmbito do Ato de Concentração nº 08700.010947/2015-38. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/14636/Relatrio%20de%20auditoria%20e%20Demonstrao%20financeira%20GASPETRO%202018.pdf>. Acesso: 2 de setembro de 2019.

<sup>25</sup> Tal definição é encontrada nos artigos 16 e 17 do Regulamento do Novo Mercado da B3. Disponível em: [http://www.b3.com.br/data/files/B7/85/E6/99/A5E3861012FFCD76AC094EA8/Regulamento%20do%20Novo%20Mercado%20-%202003.10.2017%20\(Sancoes%20pecuniarias%202019\).pdf](http://www.b3.com.br/data/files/B7/85/E6/99/A5E3861012FFCD76AC094EA8/Regulamento%20do%20Novo%20Mercado%20-%202003.10.2017%20(Sancoes%20pecuniarias%202019).pdf). Acesso: 10 de setembro de 2019.

também são importantes para se mitigar o poder de decisão da Petrobras em todos os elos da cadeia como: (i) produtora de GN; (ii) carregadora de GN; (iii) operadora de infraestrutura; (iv) fornecedora de GN para CDLs; e (v) consumidora de GN na condição de acionista das CDLs. Com isso, ocasiões em que atualmente há *self-dealing* serão reduzidas, propiciando maior autonomia para a tomada de decisões sobre: (i) a oferta de capacidade de transporte em gasodutos que, hoje, praticamente só transportam carregamentos da Petrobras; e (ii) a aquisição de GN por CDLs em que há participação societária da Petrobras<sup>26</sup>.

No que tange às obrigações comportamentais, a Petrobras comprometeu-se a: (i) não mais contratar novos volumes de GN de parceiros/terceiros, salvo determinadas exceções<sup>27</sup>; (ii) indicar, nos sistemas de transporte da NTS e da TAG, os volumes de injeção e retirada máxima em cada ponto de recebimento e zona de entrega, para eliminar flexibilidades e congestionamentos contratuais; (iii) promover alterações de cláusulas nos contratos de serviços de transporte de GN, com o objetivo de colocar à disposição de terceiros capacidades de transporte da NTS, da TAG e da TBG; (iv) renunciar à exclusividade de que desfruta em virtude de ser carregadora

---

<sup>26</sup> Para além dessas preocupações, a ANP aduz que o fato de estar em todas as etapas da cadeia produtiva (desde a produção até o consumo atacadista por CDLs e usinas termelétricas de sua propriedade) confere à Petrobras o acesso a informações comercialmente sensíveis da oferta de GN de outros vendedores. Com base nisso, segundo a ANP, a Petrobras teria condições de utilizar tais informações para otimizar sua política de precificação e, ao final, sagrar-se vencedora nos principais leilões. Fonte: ANP/SIM. Nota Técnica nº 04/2018: A desverticalização na indústria do gás natural, p. 23. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-04-2018-sim.pdf>. Acesso: 8 de setembro.

<sup>27</sup> As exceções previstas no TCC são aquelas para: (i) viabilizar a produção de GN em campos produtores, com base em questões técnicas, regulatórias e operacionais, desde que reportado e justificado ao CADE, limitado a um milhão de metros cúbicos por dia; (ii) viabilizar projetos de desinvestimento de ativos do portfólio da Petrobras que envolvam a comercialização de até um milhão metros cúbicos por dia, em média anual, por campo produtor; e (iii) viabilizar importação de GN. A Petrobras também poderá adquirir GN de parceiros/terceiros quando houver mútuo interesse das partes envolvidas e se tratar de projetos novos em que a Petrobras participe em consórcio para exploração conjunta com outras empresas, desde que limitado a 20% do volume total de GN produzido no Brasil.

inicial nos gasodutos referidos acima; (v) negociar, de boa-fé e de forma isonômica, o acesso de terceiros aos sistemas de escoamento<sup>28</sup> e processamento<sup>29</sup> de GN da Petrobras; e (vi) publicar edital para arrendamento do Terminal de Regaseificação da Baía de Todos os Santos<sup>30</sup>.

Essas obrigações assumidas pela Petrobras representam esforço significativo para contornar uma falha regulatória da Lei do GN, que não

---

<sup>28</sup> Trata-se da movimentação do produto das unidades de processamento de GN até os *city gates* ou sítios de estocagem. Um sistema de transporte pode ser formado por um único duto conectando dois pontos, um duto com inúmeros pontos de entrega ao longo do trajeto ou por uma rede interconectada de dutos ligando inúmeras áreas produtoras a inúmeros pontos de entrega. A movimentação a partir do *city gate* até os pontos de consumo é classificada como distribuição e difere do segmento de transmissão/transporte pelo diâmetro dos dutos e pela pressão do GN na rede. É no *city gate* que há transferência da custódia do GN da transportadora para a concessionária estadual, passando a incidir regulação setorial estadual mais restritiva em termos de fixação de margens, preços máximos de distribuição e obrigação de submissão dos contratos ao escrutínio das autoridades competentes. Fontes: (i) Nota Técnica da SG nº 12/2016/CGAA-4, proferida no âmbito do Processo Administrativo nº 08012.011881/2007-41 (Comgás v. GNL Gemini). Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yOkI6YGCgFCqXD7FWn9DU5LyGUnehEp8rxvp34M5y\\_SxmnPMAWOhKaQD03LA9Q1aVmjqBbMJs9GCwnC51X2JHzj](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yOkI6YGCgFCqXD7FWn9DU5LyGUnehEp8rxvp34M5y_SxmnPMAWOhKaQD03LA9Q1aVmjqBbMJs9GCwnC51X2JHzj).

Acesso: 17 de setembro de 2019; e ALMEIDA, Edmar Fagundes de; FERRARO, Marcelo Colomer. Indústria do gás natural: fundamentos técnicos e econômicos. Rio de Janeiro: Editora Synergia, 2013, p. 63.

<sup>29</sup> GN bruto é uma mistura variada de diferentes hidrocarbonetos gasosos, sendo o metano (CH<sub>4</sub>) o composto predominante. Entretanto, além de hidrocarbonetos, há outras moléculas associadas ao produto, que comprometem a eficiência energética e o poder calorífico do GN, como dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), nitrogênio (N<sub>2</sub>), sulfeto de hidrogênio (H<sub>2</sub>S), ácido clorídrico (HCl), metanol (CH<sub>3</sub>OH) e outras impurezas. As unidades de processamento de GN são responsáveis pelo tratamento do GN e sua separação das demais substâncias. Fonte: GAUTO, Marcelo. Petróleo e gás: princípios de exploração, produção e refino. Porto Alegre: Editora Bookman, 2016, p 136-137.

<sup>30</sup> Por possibilitar uma logística mais atrativa do ponto de vista financeiro e operacional, o GN importado chega à costa brasileira em navios metaneiros no estado líquido, isto é, como GNL. Para que o produto possa ser introduzido na cadeia para fornecimento a CDLs e termelétricas, ele precisa voltar ao seu estado natural gasoso. Essa é a função dos terminais de regaseificação.

previu obrigatoriedade de acesso às infraestruturas essenciais<sup>31</sup>. Dessa forma, após o TCC, produtores que antes não tinham condições físicas de escoar seus volumes para os consumidores mais atrativos de GN (CDLs e termelétricas) poderão atender às demandas de um mercado até então explorado unicamente pela Petrobras. Essa circunstância já foi suscitada por operadoras estrangeiras de campos de petróleo e GN no Brasil como fator impeditivo de investimentos: apesar de serem aptas para produzir grandes volumes, por não terem acesso aos gasodutos, optavam por queimá-lo ou reinjetá-lo nos poços<sup>32</sup>.

Os impactos dessas medidas tendem a beneficiar o mercado já no curto prazo. A título exemplificativo, constatou-se que diversas foram as empresas que demonstraram interesse na participação em leilão de fornecimento de GN para CDLs no Mato Grosso do Sul, em São Paulo, no Rio Grande do Sul, em Santa Catarina e no Paraná<sup>33</sup>. Essa janela de competição sem dúvida deve ser comemorada, mas a forma através da qual ela está sendo criada não é imune a críticas. Trata-se do assunto abordado na próxima seção.

#### **4. Limites entre antitruste e regulação setorial**

Os benefícios que comercializadores, consumidores, importadores e produtores independentes de GN experimentarão nos próximos anos são inegáveis. Pelo TCC da Petrobras, eles terão a oportunidade de adquirirem ou acessarem a partes significativas das infraestruturas de transporte e processamento de GN. Além disso, uma série de restrições comportamentais impostas à Petrobras equilibrará, a princípio, a competição desta empresa com seus rivais não incumbentes. Entretanto, até que ponto é papel do Cade

---

<sup>31</sup> ANP/SIM. NT nº 14/2018, p. 5.

<sup>32</sup> Valor Econômico. Compromisso da Petrobras de reduzir presença deve movimentar área de gás. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/07/15/compromisso-da-petrobras-de-reduzir-presenca-deve-movimentar-area-de-gas.ghtml>. Acesso: 10 de setembro de 2019.

<sup>33</sup> Valor Econômico. Contratos de gás atraem Petrobras e mais seis. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/08/13/contratos-de-gas-atraem-petrobras-e-mais-seis.ghtml>. Acesso: 10 de setembro de 2019.

promover política pública de desverticalização de um setor que foi intencionalmente estruturado dessa maneira por um encadeamento de decisões governamentais ao longo dos anos?<sup>34</sup>

Caso as partes tivessem optado pelo litígio, dificilmente seria obtida uma solução ampla tal qual foi possível com o TCC. Ocorre que o TCC é um negócio jurídico que é assinado mediante vontade das partes signatárias e apenas elas estão vinculadas ao referido instrumento. Logo, terceiros não podem ser compelidos ao cumprimento dos encargos constantes do TCC – isto é, não há garantia de que os ativos postos à alienação serão adquiridos em tempo hábil por agentes não verticalizados e experientes que realizarão investimentos para expansão e melhoria das infraestruturas. Em verdade, a literatura antitruste sugere que empresas verticalizadas no setor de energia possuem mais condições e incentivos à inovação e realização de investimentos porque conseguem gerir e monetizar a demanda e a oferta das diversas etapas da cadeia produtiva<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> A depender do caso concreto, uma intervenção dessa índole pode extrapolar os limites do razoável ao, por exemplo, exigir concessões que servem não para cessar uma conduta abusiva real, mas sim para reformatar a dinâmica histórica de uma dada indústria. Nesse sentido: “Competition law was deployed, in this instance, to supplement or fill gaps in energy regulation at the Member State level or political compromise at the EU level. It is difficult, moreover, to avoid the conclusion that competition law has been deployed in these instances to achieve a policy objective that lies outside the immediate purview of antitrust, namely the furtherance of energy sector liberalization. [...] There is a non-negligible risk that illegitimate concessions might be extracted from defendants” (NIAMH, p. 114-115).

<sup>35</sup> “Energy is another sector where competition law tools have been used to enforce further liberalization. In 2013, the European Commission closed an abuse of dominance investigation into CEZ, the Czech electricity incumbent, after the company offered to divest significant generation capacity. [...] In the energy sector, the European Commission and national regulators have been promoting structural ‘unbundling’ of the large energy companies, in particular splitting the transmission networks for electricity and gas, which are natural monopolies, from the more competitive activities (generation, production, and distribution). [...] The energy sector also has features that make vertical separation less attractive. Integrated companies may have greater incentives to construct interconnectors between national energy markets and may be more able to co-ordinate operation and scheduling of the various layers in the supply chain (balancing supply and demand at all times is an overriding imperative in energy markets). There are indications that vertically integrated companies tend

Da mesma forma que a verticalização não é um problema em si mesmo – razão pela qual não deve ser proibida –, a reparação das distorções concorrenciais do setor exige mais do que uma pura e simples desverticalização, ainda mais se provocada por meio de um acordo com o Cade. O objetivo de redesenhar formatações de mercado deve ser buscado via regulação, sujeitando a todos os players nele atuantes, combinada com a devida compreensão das estruturas de incentivos da indústria. Do contrário, outras falhas aparecerão com o transcurso do tempo, já que somente a Petrobras – que está reduzindo seu gigantismo – estaria vinculada a deveres especiais previstos em um acordo, e não-incumbentes privados operariam em um vácuo regulatório. Diante disso, indaga-se: não seria mais eficiente construir e promover um ordenamento capaz de lidar com as especificidades do mercado de GN de uma vez por todas?

O TCC da Petrobras é uma excelente forma de contornar obstáculos contemporâneos, porém não é suficiente para criar as condições necessárias para que uma incumbente estatal seja rivalizada por empresas privadas. Para promoção da concorrência no mercado de GN, há diversos fatores que devem ser levados em consideração – e eles estão acima de qualquer ingerência da Petrobras. Por exemplo, as regras que tratam dos consumidores livres devem ser flexibilizadas para que haja incremento no número das entidades aptas a adquirir GN de fontes que não a CDL monopolista dentro da área de concessão. Ademais, as obrigações de acesso isonômico aos gasodutos e de se evitar açambarcamento da capacidade de transporte dessas infraestruturas devem ser aplicáveis a qualquer entidade que delas faça uso.

Outro aspecto importante é conferir transparência e, na medida do possível, limitar transações entre partes relacionadas, eventualmente criando-se regras para impedimento de voto e restrições aos direitos de acionista quando sobrevier conflito de interesses em negócios envolvendo firmas verticalizadas dominantes. E como lidar com as controvérsias entre, de um lado, operadores e proprietários de infraestrutura, e, de outro lado, carregadores, consumidores e produtores? Seria o Poder Judiciário o foro

---

to spend more and research and development investment – they can apply new innovations to a variety of activities, and thus have a better chance of internalizing the benefits of this investment” (NIELS, Gunnar; JENKINS, Helen; e KAVANAGH, James. *Economics for competition lawyers* – 2<sup>nd</sup> edition. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 369-372).

mais adequado e célere para garantir o funcionamento azeitado do mercado ou o recomendável seria a criação de condições e incentivos para que os agentes no futuro se autorregulassem e resolvessem suas disputas em câmaras de arbitragem especializadas?

Nenhum instituto do direito antitruste proporciona tamanha ruptura. Determinados mercados precisam ser regulados porque é da sua própria natureza serem problemáticos, tanto é que o são em variados lugares do mundo. Indústrias marcadas por monopólios naturais e níveis significativos de integração vertical sempre contarão com um incumbente que precisa ser domado pelas vias adequadas<sup>36</sup>. É certo que o TCC da Petrobras fomentará a competitividade e dará novos contornos ao mercado de GN, mas as condições que tornaram ele possível dificilmente ocorrerão novamente: (i) interesse em alienar ativos rentáveis e verticalmente integrados; (ii) sintonia entre a gestão da estatal e autoridades governamentais; (iii) disponibilidade da empresa em não litigar aspectos que lhe eram favoráveis; e (iv) voluntariedade em se submeter a obrigações regulatórias que deveriam ser previstas em lei.

## 5. Conclusão

O desafio daqui para frente será a construção de um ambiente adequado e equilibrado para não engessar os desinvestimentos da Petrobras nem criar ônus desnecessários aos agentes que atuam ou passarão a atuar no setor de GN. Apesar de regulado e monitorado, o mercado deve permanecer atrativo para que existam empresas dispostas a se arriscar ou a adquirir os ativos da Petrobras, que sequer entraram em processo de venda quando da

---

<sup>36</sup> “One of the reasons why a dominant supplier of an input may be at least partially unable to extract profits from a market is that it may be subject to some form of regulation. Certain firms are vertically integrated and operate in industries where there is typically a sector-specific regulator. Think, for instance, of a railway network, or a fixed telephony network, of distribution and transmission in energy and so on. In such cases, a firm may be a monopolist (or have significant market power) upstream while at the same time have an affiliate which is one of the firms active in the (fully or partially unregulated) downstream market” (MOTTA, Massimo; FUMAGALLI, Chiara; e CALCANO, Claudio. *Exclusionary practices: the economics of monopolization and abuse of dominance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 476-477).

redação deste artigo. Adicionalmente, as legislações estaduais e federais devem convergir para um mesmo norte que impulse investimentos, de modo a democratizar o acesso a este insumo energético mais eficiente e limpo a diferentes regiões do Brasil<sup>37</sup>. Para tal, não serão apenas normas de comando e controle que cumprirão esse papel, de sorte que nasce uma oportunidade para a utilização de técnicas mais sofisticadas para coordenar e estruturar as relações entre Estado, estatais e empresas privadas no segmento de GN<sup>38</sup>.

Tudo ainda é novidade e será uma transição escalonada até o atingimento de um nível razoável de concorrência. Disso decorre que é crucial o compartilhamento de experiências entre autoridades concorrenciais e regulatórias nacionais e internacionais, além da participação de entidades e órgãos do governo, de empresas, investidores e potenciais entrantes no processo de formatação do mercado de GN nos próximos anos. Não há margem para atrasos, erros ou intervenções indevidas na consecução desse objetivo. Concorrência vibrante: avante!

---

<sup>37</sup> De acordo com as estimativas utilizadas pela Conselheira-Relatora Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt no âmbito do Ato de Concentração nº 08700.002155/2017-51 (Ultragaz/Liquigás), apenas 7% dos municípios brasileiros são atendidos por dutos de GN, mas há locais em que esse percentual cai quase que pela metade. A íntegra da decisão por ela proferida neste caso encontra-se na página eletrônica do CADE. Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yPxOenTdyj7iefG8rtoJlzn9CJUfQsgKucNiPkTygPHSkQ5lpeIshJWRM5VIYUTeAb1WFDVfd0IeLc4MH7ZLz\\_B](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yPxOenTdyj7iefG8rtoJlzn9CJUfQsgKucNiPkTygPHSkQ5lpeIshJWRM5VIYUTeAb1WFDVfd0IeLc4MH7ZLz_B). Acesso: 19 de setembro de 2019.

<sup>38</sup> “Many policy remedies advocated in the behavioral economics literature, such as the use of soft interventions (including warnings rather than command and control policies), have been in policymakers’ toolkit for decades. Much of the contribution of behavioral economics has been to draw greater attention to the economic merits of these well-established policy tools and to highlight the potential role of new forms of intervention that are less intrusive than the command and control regulatory approach” (VISCUSI, W. Kip; HARRINGTON, Joseph Emmett; SAPPINGTON, David Edward. *Economics of regulation and antitrust – 5<sup>th</sup> edition*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2018, p. 905).

## **Bibliografia**

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP. Superintendência de Infraestrutura e Movimentação. Nota Técnica nº 04/2018: A desverticalização na indústria do gás natural. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-04-2018-sim.pdf>. Acesso: 8 de setembro.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP. Superintendência de Infraestrutura e Movimentação. Nota Técnica nº 14/2018: a promoção da concorrência na indústria de GN. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-14-2018-sim.pdf>. Acesso: 22 de agosto de 2019.

ALMEIDA, Edmar Fagundes de; FERRARO, Marcelo Colomer. Indústria do gás natural: fundamentos técnicos e econômicos. Rio de Janeiro: Editora Synergia, 2013.

BRASIL, BOLSA, BALCÃO – B3. Regulamento do Novo Mercado da B3. Disponível em: [http://www.b3.com.br/data/files/B7/85/E6/99/A5E3861012FFCD76AC094EA8/Regulamento%20do%20Novo%20Mercado%20-%202003.10.2017%20\(Sancoes%20pecuniarias%202019\).pdf](http://www.b3.com.br/data/files/B7/85/E6/99/A5E3861012FFCD76AC094EA8/Regulamento%20do%20Novo%20Mercado%20-%202003.10.2017%20(Sancoes%20pecuniarias%202019).pdf). Acesso: 10 de setembro de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA – MME. Novo desenho do mercado de gás natural. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/novo-desenho-do-mercado-de-gas-natural>. Acesso: 7 de setembro de 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Exposição de motivos do Decreto nº 9.616/2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-Dec-9616-18.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-Dec-9616-18.pdf). Acesso: 13 de setembro de 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. Antitrust: Commission opens investigation into restrictions to the free flow of gas sold by Qatar Petroleum in Europe. Disponível em: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4239\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4239_en.htm). Acesso: 12 de setembro de 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. Press release: Antitrust: Commission imposes binding obligations on Gazprom to enable free flow of gas at competitive prices in Central and Eastern European gas markets. Disponível em:

[https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3921\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3921_en.htm). Acesso: 12 de setembro de 2019.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. Ato de Concentração nº 08012.006171/2010-03 (Petrobras/ENI International B.V.)

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. Ato de Concentração nº 08700.002155/2017-51 (Ultragaz/Liquigás).

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. Inquérito Administrativo nº 08700.003335/2018-31 (CADE ex officio v. Petrobras).

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. Inquérito Administrativo nº 08700.007130/2015-82 (Abegás v. Petrobras).

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. Inquérito Administrativo nº 08700.009007/2015-04 (UTE-Cuiabá v. Petrobras).

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. Processo Administrativo nº 08012.011881/2007-41 (Comgás v. GNL Gemini).

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. Processo Administrativo nº 08700.002600/2014-30 (Comgás v. Petrobras).

GAUTO, Marcelo. Petróleo e gás: princípios de exploração, produção e refino. Porto Alegre: Editora Bookman, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DO PETRÓLEO – IBP. Cartilha do consumidor livre. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2018/04/Cartilha-sobre-Consumidor-Livre.pdf>. Acesso: 11 de setembro de 2019.

LOSS, Giovani Ribeiro. A regulação setorial do gás natural. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

MOTTA, Massimo; FUMAGALLI, Chiara; e CALCANO, Claudio. Exclusionary practices: the economics of monopolization and abuse of dominance. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

NIAMH, Dunne. Competition law and economic regulation: making and managing markets. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

NIELS, Gunnar; JENKINS, Helen; e KAVANAGH, James. Economics for competition lawyers – 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2016.

NOVA TRANSPORTADORA DO SUDESTE – NTS. Disponível em: <https://ri.ntsbrasil.com/sobre-a-nts>. Acesso em 22 de agosto de 2019.

PETROBRAS. Agência Petrobras – Discurso de posse do Presidente Roberto da Cunha Castello Branco. Disponível em: [https://www.agenciapetrobras.com.br/upload/documentos/apresentacao\\_g8yEY2Z7uU.pdf](https://www.agenciapetrobras.com.br/upload/documentos/apresentacao_g8yEY2Z7uU.pdf). Acesso: 5 de setembro de 2019.

PETROBRAS. GASPETRO. Informações financeiras. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/14636/Relatrio%20de%20audit%20ria%20e%20Demonstrao%20financeira%20GASPETRO%202018.pdf>. Acesso: 2 de setembro de 2019.

TRANSPORTADORA ASSOCIADA DE GÁS – TAG. Disponível em: <https://ntag.com.br/quem-somos.htm>. Acesso: 22 de agosto de 2019.

TRANSPORTADORA BRASILEIRA GASODUTO BOLÍVIA-BRASIL – TBG. Disponível em: [http://www.tbg.com.br/pt\\_br/o-gasoduto/informacoes-tecnicas.htm](http://www.tbg.com.br/pt_br/o-gasoduto/informacoes-tecnicas.htm). Acesso: 23 de agosto de 2019.

VALOR ECONÔMICO. Compromisso da Petrobras de reduzir presença deve movimentar área de gás. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/07/15/compromisso-da-petrobras-de-reduzir-presenca-deve-movimentar-area-de-gas.ghtml>. Acesso: 10 de setembro de 2019.

VALOR ECONÔMICO. Contratos de gás atraem Petrobras e mais seis. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/08/13/contratos-de-gas-atraem-petrobras-e-mais-seis.ghtml>. Acesso: 10 de setembro de 2019.

VISCUSI, W. Kip; HARRINGTON, Joseph Emmett; SAPPINGTON, David Edward. Economics of regulation and antitrust – 5th edition. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2018.

