

## REGULAÇÃO SOCIAL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO DO BRASIL COMO FOMENTADOR DO BEM ESTAR SOCIAL E DO DESENVOLVIMENTO DO PAÍS

DIREITO ADMINISTRATIVO

*Janaína Cristina Barbosa da Silva*

*Alana Ventura Lucena*

### RESUMO

A regulação social na indústria do petróleo é mister para o fomento do bem estar social e do desenvolvimento econômico do país, tendo como principal órgão regulador, fiscalizador e responsável pela indústria do petróleo, a Agência Nacional do Petróleo. Se aplicada à regulação social de forma eficaz iremos combater as externalidades negativas causadas à sociedade pela indústria petrolífera. Resta-nos a esperança que a riqueza adquirida da exploração do petróleo e seus derivados, venha proporcionar um mundo igualitário, respeitando a Constituição de 1988, onde preza pelo Estado Social.

**Palavras- chave:** *Petróleo, regulação, regulação social.*

### THE APPRENTICE AND THE STATUTE MICROENTERPRISE AND SMALL BUSINESS

#### ABSTRACT

The social regulation of petroleum industry is most important for the funding of the social welfare and the country's sustainable development. The ANP will regulate, supervise and will be responsible for the petroleum industry. If the social regulation will be applied effectively, it will combat the negative externalities caused by the oil industry to society. The wealth gained from oil exploration will provide an egalitarian world, respecting the Constitution of 1988.

**Key-words:** *Oil, regulation, social regulation.*

#### SUMÁRIO

1. Introdução; 2. A ANP como Principal Órgão Regulador da Indústria do Petróleo; 3. Importância da Regulação para Combater as Externalidades Negativas que ocorrem na Indústria do Petróleo; 4. Os Procedimentos Regulatórios da ANP como Garantia Estatal para Fomentar o Desenvolvimento Socioeconômico do País; 5. Conclusão; Referências.

---

#### 1 Introdução

Nos dias atuais há uma grande relevância no tocante ao tema abordado neste artigo, no qual trata sobre a importância da eficácia da Regulação Social dos contratos no âmbito do setor petrolífero no Brasil como fomentador do bem estar social e do desenvolvimento do país.

Com o advento da Emenda Constitucional de nº 9 de 09 de novembro de 1995, surgiu a flexibilização do monopólio da União Federal sobre as atividades de exploração, produção, refino, transporte, importação e exportação de petróleo, derivados e gás natural, cujo exercício era permitido apenas a Petrobras.

A Petrobras exerceu, desde a sua criação em 1953, todas as atividades que eram objeto do monopólio. Portanto, o desafio atual consiste na transição de um mercado monopolizado para um mercado competitivo, mas que continua sujeito ao controle estatal.

Considerando que essas relações comerciais deverão sempre ter como principal objetivo a proteção do interesse coletivo sobre o interesse individual, ou seja, estes contratos apresentam um novo modelo, aonde a regulação social vem trazer para esse mercado petrolífero várias garantias, bem como os valores sociais, a dignidade da pessoa humana, a defesa do meio ambiente, a defesa do consumidor, a defesa da livre concorrência, a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais, o pleno emprego, etc.

Com o advento da Lei Federal nº 9.478 de 06 de agosto de 1997, chamada Lei do Petróleo, a qual dispõe sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, foi instituído o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), essa uma autarquia federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), sendo responsável pela contratação, regulação e fiscalização da exploração e produção do petróleo no Brasil.

Portanto, o Brasil necessita que ocorra a eficácia da regulação social na indústria do petróleo, para que possa se ajustar ao modelo constitucional estabelecido pela Emenda Constitucional nº 9 de 09 de novembro de 1995, garantindo o desenvolvimento socioeconômico do país.

## 2 A ANP como Principal Órgão Regulador da Indústria do Petróleo

A ANP foi instituída com o advento da Lei Federal nº 9.478/1997, tendo como principais funções que lhes foram outorgadas pela União, a regulação, contratação e a fiscalização dos serviços públicos e atividades econômicas no âmbito da indústria do petróleo no Brasil.

Importante salientar que a Lei Federal nº 11.097/2005 (In: SENADO, 2010), ampliou o escopo de atuação da ANP, conferindo-lhes atribuições relacionadas aos biocombustíveis, alterando, portanto, a sua denominação para Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, conforme nova redação dada ao art. 7º da Lei Federal nº 9.478/1997, abaixo in verbis:

Art. 7º Fica instituída a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, entidade integrante da Administração Federal Indireta, submetida ao regime autárquico especial, como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. (In: SENADO, 2010) (grifo nosso)

Contudo, resta evidenciado que a implantação da ANP, órgão regulador da indústria do petróleo, vinculado ao Ministério de Minas e Energia (MME), de natureza jurídica de direito público, no ordenamento jurídico pátrio, decorreu do processo de flexibilização do monopólio estatal sobre a indústria do petróleo, bem como da necessidade de se instituir um ente que a regulamentasse.

Ao analisar o fenômeno do surgimento e expansão das agências reguladoras, a doutrina brasileira conclui que o amplo processo de privatização ocorrido no Brasil na última década motivou o Estado a regular de maneira dinâmica e eficaz, a prestação dos serviços estatais que passaram a ser de responsabilidade da iniciativa privada.

Todavia, a existência de agências reguladoras no ordenamento jurídico pátrio, somente vem confirmar um novo modelo do Estado Brasileiro, que deixa de atuar de forma direta na economia, passando a regular e fiscalizar as atividades ora desenvolvida pela iniciativa privada.

Nos ensinamentos de FEITOSA (2007, p. 193), aduz que:

O termo “regulação”, consideradas as variadas significações que pode apresentar, pressupõe, em comum, a idéia de restrição das escolhas privadas por imposição de regras públicas e abrange duas idéias principais: (i) designa o restabelecimento de um estado de equilíbrio (ou de regularidade) no funcionamento de um sistema (ii) também podendo indicar a implementação de regras para determinados comportamentos ou situações objetivas, com a finalidade de promover o equilíbrio ou a regularidade de seu funcionamento. (grifo nosso)

Portanto, a regulação é uma restrição imposta pelo poder público diante das escolhas ou das atividades exercidas pela iniciativa privada. E por tais motivos acima citados, é que a regulação representada por órgãos públicos devem intervir nas atividades econômicas, proporcionando o equilíbrio econômico e social do país.

Ademais, em relação à regulação na indústria do petróleo, MARTINS (2006, p. 147) justifica a necessidade da regulação, conforme o texto abaixo:

Sendo um mercado em transição, a indústria do petróleo exige regulação específica, voltada para a introdução da concorrência, com focos de atuação bem definidos. Mas essa indústria também exige regulação econômica e social, e, por isso, todo o sistema regulatório deve estar integrado para que se cumpram os objetivos específicos de cada tipo de regulação. (grifo nosso)

Especificamente no setor petrolífero no Brasil, o entendimento da doutrinadora pode-se aplicar com exatidão, haja vista, que o setor da indústria do petróleo sempre envolveu e envolve cifras milionárias, bem como poderosos interesses de companhias internacionais.

Podemos compreender diante do exposto que a indústria do petróleo por ser uma atividade econômica de grande relevância para o país, faz-se mister uma regulação específica, na qual deve primar pela proteção ao interesse nacional.

Na verdade o que ocorreu é que enquanto o Estado exercia ao mesmo tempo a prestação de serviços públicos, a exploração das atividades econômicas, a fiscalização e a regulação, não existiam conflitos com ele próprio. Contudo, ao outorgar a prestação ou a exploração para a iniciativa privada, sendo representada por inúmeros agentes econômicos e em competição com as empresas estatais, se fazia importante à regulação desta atividade no mercado competitivo.

A ANP é a autarquia dotada de poderes incumbidos pelo Poder Público – União, para regular as atividades econômicas petrolíferas no Brasil, atividades pertencentes ao setor mais relevante e estratégico para o país.

### **3 Importância da Regulação para Combater as Externalidades Negativas que ocorrem na Indústria do Petróleo**

A regulação surgiu nos Estados Unidos da América no final do século XIX, como forma de limitar as atividades dos agentes econômicos que não estavam se ajustando ao modelo pretendido, que é de beneficiar a sociedade, em relação ao preço, a utilização dos recursos naturais, a qualidade, a segurança, evitando assim que ocorressem custos sociais (MARTINS, 2006, p. 30).

Para os economistas o custo social representa todos os custos que são inerentes à atividade econômica. Os custos oriundos da produção de determinado produto são chamados de custo privado e os custos externos a empresas, conhecidos pela sociedade de modo geral, são chamados de externalidades.

As externalidades podem se classificar em duas espécies: positivas e negativas, as externalidades positivas ocorrem quando os efeitos trazem benefícios para a sociedade, enquanto que as externalidades negativas trazem problemas para a sociedade.

Caso exceda o custo social dos custos oriundos da produção de determinado produto de uma empresa, estamos diante de uma externalidade negativa, ou seja, a produção está sendo nociva à sociedade.

Nas palavras de MARTINS (2006, p. 151) “(...) as externalidades negativas de uma atividade econômica consistem nos prejuízos à sociedade, advindos do exercício regular da atividade, e que não são assumidos como custos pelos agentes econômicos”.

Na indústria do petróleo do Brasil o impacto ambiental é uma espécie de externalidade negativa, bastante preocupante.

Os impactos ambientais estão relacionados com os seguintes efeitos: o risco de derramamento de óleo no mar e oceanos; vazamentos; desastres ecológicos; poluição ambiental; degradação ambiental; desmatamento; impactos sobre ecossistemas marinhos e terrestres; poluição do ar; risco de vida; extinção de espécie; destruição da fauna e da flora; pressão sobre o ambiente natural e sobre outros recursos naturais.

Contudo, quando ocorrem as externalidades negativas oriundas dos impactos ambientais ocasionados pelos agentes econômicos como consequência da exploração e produção do petróleo e das demais atividades da indústria, tais consequências são lesivas ao meio ambiente, sendo mister a regulação social dessas atividades, no tocante às medidas de proteção ambiental.

A proteção ao meio ambiente no âmbito da atividade econômica petrolífera no Brasil é um dos objetivos da política energética, que se encontra fundamentada na Lei Federal nº. 9.478/1997, em seu art. 1º, inciso IV, conforme redação:

Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;

(In: SENADO, 2010) (grifo nosso)

Assim como a Lei Federal acima citada prevê a proteção do meio ambiente de possíveis ameaças pelos agentes econômicos, a CRFB/1988, em seu art. 225 prevê:

Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (In: SENADO, 2010). (grifo nosso)

Portanto, devemos compreender que todos nós temos direito ao meio ambiente salutar, devendo o poder público e a sociedade defendê-lo, haja vista, ser um bem universal.

A indústria do petróleo deverá fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, bem como de preservação do meio ambiente.

No entanto, além da CRFB/1988, a Lei Federal nº. 9.478/1997, (Lei do Petróleo), existem outras normas jurídicas existentes no nosso ordenamento jurídico, que disciplinam as questões ambientais inerentes à indústria do petróleo, como por exemplo, a Lei Federal nº. 9.605/1998 a chamada Lei de Crimes Ambientais (In: SENADO, 2010); a Lei Federal nº. 6.938/1981 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente (In: SENADO, 2010); as Portarias da ANP.

### **4 Os Procedimentos Regulatórios da ANP como Garantia Estatal para Fomentar o Desenvolvimento Socioeconômico do País**

As atividades econômicas da indústria do petróleo geram receitas oriundas que trazem grandes

benefícios para a sociedade e o país, contudo, se não aplicadas de forma correta não proporcionará o desenvolvimento local, bem como o desenvolvimento do país.

No art. 3º inciso II da CRFB/1988 está presente um dos objetivos da nossa Carta Maior, no tocante ao desenvolvimento, conforme a redação abaixo:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da Constituição Federativa do Brasil:

II – garantir o desenvolvimento nacional (In: SENADO, 2010)

Já na Lei Federal nº 9.478/1997, em relação ao desenvolvimento, podemos citar o art. 1º, inciso II, com a seguinte redação:

Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

II – promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos (In: SENADO, 2010).

Podemos observar que tanto a CRFB/1988, como na lei infraconstitucional acima citada, a chamada Lei do Petróleo, ambas estabelecem que o desenvolvimento do país deverá ser promovido através dos órgãos competentes, por meio de implementação de políticas energéticas.

Tais políticas deverão ser analisadas observando em conjunto os aspectos econômicos, sociais e ambientais da sociedade, para que seja proporcionado um desenvolvimento sustentável, valorizando todos os recursos energéticos, bem como o seu uso eficiente e racional.

Nos ensinamentos de COSTA (2009, p. 91), a mesma faz uma ressalva em relação ao conceito de sustentabilidade, no qual entende que “(...) o conceito atual de sustentabilidade alcança o desenvolvimento social, econômico também com respeito e preocupação ambiental”.

Um dos procedimentos aplicados pela ANP na indústria do petróleo para promover o desenvolvimento nacional é realizado através das receitas provenientes da exploração da atividade petrolífera, as chamadas participações governamentais que estão estabelecidas no art. 45, incisos da Lei Federal nº 9.478/1997, sendo as seguintes: I - bônus de assinatura; II - royalties; III - participação especial; IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área.

As participações governamentais são exemplos de regulações fiscalizadas pela ANP, com o objetivo de auferir rendas decorrentes da atividade de exploração e produção da atividade econômica, que são repassadas para o poder público, e aplicadas em prol da sociedade em geral, com o objetivo de fomentar o bem-estar social, bem como o desenvolvimento do país.

Todavia, conforme COSTA (2009, p. 235), os procedimentos regulatórios utilizados pela ANP em relação às participações governamentais, como garantia estatal para a devida aplicação das receitas com o objetivo de fomentar o desenvolvimento socioeconômico do país, são as seguintes: auditar, fiscalizar todas as informações que estiverem relacionadas ao recolhimento dos valores das participações devidas pelas empresas ou consórcio de empresas; efetuar os cálculos para a devida distribuição entre os entes da federação.

De acordo com a Lei do Petróleo, as rendas auferidas dos royalties são destinadas a princípio para uma Conta Única do Governo Federal, e posteriormente são repassadas as devidas quotas aos órgãos de destino.

Desta feita, essas rendas ficarão à disposição do Governo Federal, tendo o mesmo o papel de depositário das receitas apenas enquanto não forem distribuídas, não podendo dar destino diverso, haja vista, ser uma obrigação vinculada conforme determina a lei, ou seja, trata-se de um ato vinculante, não dando margem de discricionariedade ao gestor público das finanças.

Recentemente o Senado Federal aprovou o chamado “Fundo Social do Pré-Sal”, que será administrado pela empresa Pré-Sal Petróleo S.A., tendo o seu capital 100% (cem por cento) público, que poderemos considerar como uma ferramenta de política macroeconômica, no sentido de orientar o investimento e o uso dessas receitas provenientes dos contratos de partilha do pré-sal, de modo a valorizar o seu valor financeiro e proporcionar benefício à sociedade.

Os recursos do Fundo Social do Pré-Sal serão aplicados em programas de combate à pobreza, de enfrentamento das mudanças climáticas e no desenvolvimento das áreas de educação, cultura, saúde pública e ciência e tecnologia, fomentando o desenvolvimento socioeconômico do país.

## 5 Conclusão

Com a flexibilização do monopólio da União, no tocante a exploração do petróleo na indústria do Brasil foi observado a importância da existência de uma lei específica (Lei do Petróleo), que pudesse garantir a exploração do recurso natural através dos agentes econômicos de forma equilibrada e sustentável, garantindo a sobrevivência das presentes e futuras gerações.

No cenário atual estamos vivenciando grandes debates em relação à aprovação de um novo marco regulatório da indústria do petróleo, onde foi aprovado o Projeto de Lei que cria o Fundo Social do Pré-Sal, sendo um grande avanço e conquista de todos os brasileiros, em relação à aplicação dos recursos oriundos dos contratos de partilha do pré-sal nas mais diversas áreas sociais do país.

Portanto, podemos concluir que o Brasil encontra-se caminhando em direção à eficiência na aplicação da regulação social, haja vista, estarmos diante de leis específicas para o setor petrolífero, que é de grande relevância para o desenvolvimento e segurança nacional, bem como a criação de um Fundo Social, que irá dirimir as desigualdades sociais, fomentando o bem estar de todos os brasileiros, através de programas de políticas públicas sociais.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislação>. Acesso em: 10 de jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº. 9, de 9 de novembro de 1995**. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislação>. Acesso em: 10 de jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Acesso em: 2 de jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislação>. Acesso em: 24 de maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislação>. Acesso em: 2 de jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislação>. Acesso em: 24 de maio 2010.

COSTA, Maria D'Assunção. **Comentários à lei do petróleo: lei federal nº 9.478, de 6-8-1997**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. pp. 91; 235.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. **Paradigmas Inconclusos: Os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados**. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 193.

MARTINS, Daniela Couto. **A regulação da indústria do petróleo segundo o modelo constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. pp. 30; 147; 151.

## DADOS DE CATALOGAÇÃO

SILVA, Janaína Cristina Barbosa da; LUCENA, Alana Ventura. Regulação social na indústria do petróleo do Brasil como fomentador do bem estar social e do desenvolvimento do país. *in* **Cognitio Juris**, João Pessoa, Ano I, Número 3, dezembro 2011.

A Revista Cognitio Juris não se responsabiliza pelos ideários, conceitos, apreciações, julgamentos, opiniões e considerações lançados nos textos dos artigos. Os textos são de inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores.