

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS – CCJE**  
**FACULDADE NACIONAL DE DIREITO - FND**

**CESAR AMORIM CAMPOS**

**ANÁLISE REGULATÓRIA DO MERCADO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL**

**RIO DE JANEIRO**

**2023**

CESAR AMORIM CAMPOS

**ANÁLISE REGULATÓRIA DO MERCADO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL**

Trabalho de Conclusão de Curso, elaborado no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Carolina Pizoeiro**

RIO DE JANEIRO

2023

## CIP - Catalogação na Publicação

C198a Campos, Cesar Amorim  
Análise regulatória do mercado de petróleo e gás natural / Cesar Amorim Campos. -- Rio de Janeiro, 2023.  
57 f.

Orientadora: Carolina Azevedo Pizoeiro Gerolimich.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2023.

1. Lei do Petróleo. 2. Estado Desenvolvimentista. 3. Estado Regulador. 4. Petróleo e Gás Natural. 5. Abertura Econômica. I. Gerolimich, Carolina Azevedo Pizoeiro , orient. II. Título.

CESAR AMORIM CAMPOS

**ANÁLISE REGULATÓRIA DO MERCADO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL**

Trabalho de Conclusão de Curso, elaborado no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Carolina Pizoeiro

Data de Aprovação:

Banca Examinadora:

Carolina Pizoeiro

Orientador

Luciana Silveira

Membro da Banca

## AGRADECIMENTOS

A minha caminhada até o curso do Direito não foi sozinha. Agradeço especialmente à minha mãe Jardelina por todo o apoio, carinho e dedicação para prover na nossa casa e dar toda a oportunidade do mundo para mim e minha irmã sermos o que quisermos, buscarmos os nossos sonhos e sermos a melhor versão de nós mesmo. Ao meu pai Joimar, agradeço por ter me feito um homem íntegro, respeitoso e amável. Sua educação me fez ser resiliente e observar as batalhas diárias como um passo para a Glória Eterna.

À minha irmãzona querida Raquel, que sempre foi meu Norte, agradeço pela mulher exemplar, adorável, inteligente e conselheira que se tornou. A nossa trajetória foi turbulenta no início, mas hoje eu não vivo sem os seus conselhos acadêmicos, profissionais e da vida em geral. Você é, e sempre será, minha maior inspiração.

Às minhas avós, Tharcilia e Carmelita, agradeço diretamente pela ajuda na minha criação. Sem a criação por mulheres com trajetórias incríveis como as das senhoras, jamais chegaria aqui. Subsidiariamente, agradeço pelas criações dos meus pais, pois indubitavelmente a ótima criação que eu tive é reflexo de um exímio trabalho que vocês fizeram com eles.

À fraternidade dos meus amigos sempre me motivou. Estar cercado de alegria e bons exemplos é fundamental na vida de todo estudante e profissional. Dessa forma, agradeço à família MXPR, em especial ao Daniel, Paz, Marco e Flávio que sempre estiveram ao meu lado nos momentos mais difíceis e prestaram o apoio necessário.

Aos amigos da ALZN, vocês são exemplo de vitória. Nunca esquecerei das nossas férias jogando bola, pique bandeira e as jogatinas da madrugada. Olhar para o lado e saber que tenho a amizade de vocês até hoje é motivo de orgulho. Lucas, Igor, Gabriel e Daniel a minha conquista é a nossa conquista, estou muito feliz com as nossas vitórias diárias.

## RESUMO

O estudo examina o contexto regulatório que envolve a indústria de petróleo e gás natural, destacando as transformações ao longo do tempo e suas implicações no mercado. A análise discute a transição do Estado regulador para o Estado intervencionista, evidenciando a promulgação de leis e emendas constitucionais que moldaram a dinâmica do setor. O estudo busca compreender o impacto dessas mudanças na indústria, explorando os efeitos sobre a concorrência, inovação tecnológica e o papel das empresas privadas no mercado de petróleo e gás natural. O trabalho oferece uma visão abrangente do panorama regulatório do setor, contribuindo para a compreensão dos desafios e oportunidades que moldam o mercado de petróleo e gás natural no contexto atual.

**Palavras-chave:** Lei do Petróleo. Energia. Agência Nacional do Petróleo. Petrobras. Estado Intervencionista. Estado Regulador. Concessão.

## ABSTRACT

The study examines the regulatory framework surrounding the oil and natural gas industry, highlighting transformations over time and their implications on the market. The analysis discusses the transition from a regulatory state to an interventionist state, emphasizing the enactment of laws and constitutional amendments that shaped the sector's dynamics. The study aims to comprehend the impact of these changes on the industry, exploring their effects on competition, technological innovation, and the role of private companies in the oil and natural gas market. The paper provides a comprehensive view of the regulatory landscape in the sector, contributing to the understanding of challenges and opportunities shaping the oil and natural gas market in the current context.

**Keywords:** Petroleum Law. Energy. Brazilian Agency of Petroleum. Petrobras. Interventionist State. Regulator State. Concession.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 – BREVE HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DO PETRÓLEO E DO GÁS NATURAL NO BRASIL .....</b>	<b>14</b>
1.1. O monopólio da exploração e produção de Petróleo e Gás Natural .....	14
1.2. O tratamento do Petróleo e do Gás Natural na Constituição da República de 1988 .....	19
1.2.1. A flexibilização do monopólio com a Emenda Constitucional nº9/95 .....	22
1.2.2. A Lei do Petróleo .....	30
1.2.3. Papel da Agência Nacional do Petróleo .....	31
1.2.4. Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS .....	32
1.2.5. Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural .....	33
1.2.6. Participações Governamentais .....	37
<b>CAPÍTULO 2 – O PAPEL DO ESTADO REGULADOR .....</b>	<b>39</b>
2.1. O tratamento do Petróleo e do Gás Natural na Constituição da República de 1988.....	39
2.2. Classificação dos Gasodutos.....	42
2.3. Refino de Petróleo e Processamento de Gás Natural.....	44
2.4. Transporte de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural.....	45
2.5. Importação de Petróleo e Gás Natural .....	46
2.6. Exportação de Petróleo, Derivados e Gás Natural e Condensado .....	46
2.7. Sanções Administrativas.....	47
2.8. Atividade de Transporte.....	48
2.9. Regime de Autorização.....	49
2.10. Compartilhamento de Infra-estrutura.....	51
2.11. Impactos Ambientais da Exploração e Produção do Petróleo e Gás Natural .....	51
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>56</b>



## **Lista de Abreviaturas**

ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

CNP – Conselho Nacional do Petróleo

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

EC – Emenda Constitucional

E&P – Exploração e Produção

EPE – Empresa de Pesquisa Energética

GNL – Gás Natural Liquefeito

IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis

MME – Ministério de Minas e Energia

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PL – Projeto de Lei

## INTRODUÇÃO

A economia brasileira passou por diversas fases. Sempre ativo na exportação de commodities, o Brasil já foi o principal importador de diversas matérias primas, tais como, paubrasil, cana de açúcar e café. A partir da década de 1940, começam a ser descobertos os primeiros campos comerciáveis de petróleo no Brasil.

O potencial econômico das reservas de petróleo no Brasil foi tamanho, que resultou no Decreto-lei nº 3.326 de 1941, cujo objeto reservou à União as jazidas de petróleo e gases naturais existentes no território nacional, a título de domínio privado imprescritível.

Somado ao exposto, a criação da estatal Petrobras pelo então presidente Getúlio Vargas através da Lei nº 2.004 de 1953, a E&P de petróleo e gás natural no Brasil passou a ser um monopólio consolidado da Petrobras.

A busca por fontes energéticas sustentáveis tem impulsionado, em diversas frentes, o avanço nas pesquisas e na exploração de fontes alternativas aos combustíveis fósseis. E, embora o gás natural seja um combustível fóssil, ele é um elemento menos poluente se comparado ao petróleo, e, portanto, peça importante para a transição para uma economia verde.

Particularmente, no que tange à realidade nacional, alguns fatores combinados foram responsáveis pelas alterações vivenciadas pelo setor, que serão objeto do presente estudo. Pode-se destacar, dentre elas, a necessidade em se pensar fontes complementares, e mesmo alternativas, à matriz hídrica para a geração de energia elétrica e o cenário proposto de desinvestimento da cadeia de gás natural pela Petrobras. A conjunção destes e outros fatores, tanto em âmbito nacional, mas também mundial, culminaram na constatação da necessidade em se alterar tanto o panorama normativo quanto o comercial e operacional da indústria, de modo a viabilizar a utilização eficiente do gás natural.

Nesse contexto, compreendendo a importância do tema no cenário nacional e para que se busque cada vez mais o desenvolvimento da indústria do gás natural, o presente

trabalho conta com dois objetivos centrais. O primeiro objetivo é analisar o tratamento regulatório do petróleo e do gás natural, por meio do exame dos principais eventos, do ponto de vista legal e constitucional, que impactaram a indústria. Nesse sentido, o período compreendido pelo presente estudo se iniciará com a criação da Petróleo Brasileiro S.A., no ano de 1953, o que marcou o início do monopólio estatal sobre a exploração do hidrocarboneto.

O cenário passa a mudar com a publicação da Lei nº 9.478 de 1997, que visava trazer uma maior abertura no mercado energético brasileiro, permitindo que outros entes privados passassem a operar ou participarem de consórcios de contratos de exploração. Muito embora tenha ocorrido a abertura do mercado, foi mantida a finalidade constitucional da ordem econômica prevista no artigo 170 da Constituição Federal, que busca soberania nacional e redução das desigualdades regionais e sociais. Dessa forma, os procedimentos para que um novo agente de mercado seja incluído na E&P de petróleo e gás natural no Brasil dão-se por licitações públicas realizadas pela ANP. As Rodadas de Licitações da ANP, termo de mercado como são chamadas as licitações públicas, podem ser realizadas sob os regimes de concessão ou partilha de produção, a depender do regime adotado pela ANP no calendário daquele ano.

Com o grande o monopólio da Petrobras construído ao longo dos anos, a abertura de mercado também constituiria na aquisição de direitos de produção de exploração da Petrobras na qual, para maior efetividade e possibilidade de oferta, foram incluídas a Cessão Parcial ou Total dos direitos de E&P de petróleo e gás natural. Essa nova forma de aquisição de participações em E&P de petróleo e gás natural é fundamental para trazer dinamicidade nas transações de Fusões e Aquisições no Mercado de Petróleo e Gás Natural, tema principal desse Projeto. O seu papel fundamental é pelo fato de uma empresa conseguir adquirir os direitos do Contrato de Concessão mediante pagamento ao Concessionário, possibilitando a aquisição de ativos das Concessionárias.

Em consonância com a abertura de mercado, visando criar condições concorrenciais mais benéficas à Indústria e incentivando a entrada de novos agentes econômicos no mercado de derivados de Petróleo e Gás Natural, a Petrobras assinou com o CADE o Termo de Compromisso de Cessação de Prática, cujo objeto principal é a cessação dos ativos

da Petrobras em engenharia, construção e operação de refino.

Em referência à indústria de Gás Natural, a Petrobras também assinou um Termo de Compromisso de Cessação com o CADE, no qual a estatal se comprometeu a alienar seus ativos em participações societárias nas principais transportadoras de Gás Natural no Brasil, além de participação acionária nas companhias distribuidoras estaduais de Gás Natural, por meio da alienação das suas próprias ações na própria GASPETRO, ou pela alienação da participação da GASPETRO nas companhias distribuidoras de Gás Natural, com a prerrogativa de preservar e proteger as condições concorrenciais no mercado brasileiro de Gás Natural, visando a aberturado mercado brasileiro de Gás Natural.

Os eventos acima descritos foram impulsionados com a retomada do investimento estrangeiro no nosso país. Com o valor da nossa moeda enfraquecida pelos juros altos, inflação e desinvestimento no mercado de capitais domésticos, o cenário brasileiro se tornou um terreno fértil para que grandes agentes de mercado comprassem ativos no país. Com isso, vemos um aumento considerado de operações de M&A em ativos e empresas estatais e/ou de economia mista no setor energético brasileiro.

O cenário nacional é de mudança e estamos presenciando uma forte descentralização das atividades da Petrobras nos setores de Petróleo, Gás Natural e seus derivados, evidenciando, ainda, um forte investimento estrangeiro em ativos nacionais. Nesse cenário, basear-se-á a pesquisa, apresentando os aspectos jurídicos das transações bem como fazendo uma análise crítica das políticas do Governo para tais seguimentos.

Em meio ao atual cenário político polarizado, no qual parte da sociedade incentiva a venda da Petrobras e a outra que o Estado intervenha ainda mais nas atividades da estatal, precisamos entender um pouco mais da empresa, as blindagens jurídicas para sua venda, suas atividades operacionais e como foram adquiridas e de que maneiras são cessados os seus ativos.

Nos últimos anos o Antitruste no Brasil foi pauta bastante presente nas principais mesas de negociações no país. A indústria já se questionava sobre os reais benefícios de ter um monopólio no setor energético do Brasil, agora o próprio Governo brasileiro começa a

observar que os números já não são positivos e que, de fato, o monopólio da E&P de Petróleo, Gás Natural e seus derivados apenas tem dado prejuízo à Petrobras. Não obstante, com o monopólio em refinarias e sua baixa produtividade, o preço de combustíveis no Brasil tem sido um prejuízo bilateral: ou a empresa tem prejuízos milionários subsidiando os combustíveis para o consumidor final, ou a população paga preços exorbitantes nos combustíveis. A segunda opção tem sido a adota desde 2016 com a política de paridade de preços internacionais.

Atualmente estagio em escritório de advocacia, cuja área de atual do meu time é Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural. No âmbito da nossa atuação, prestamos serviços de assessoria jurídica aos principais players do mercado de Petróleo e Gás Natural em todas as suas operações, sejam nossos serviços nos aspectos regulatórios, contencioso administrativo, societário ou cível (em contratos de alta complexidade).

Dentro da minha preparação inicial, fui aconselhado a ler os dois TCCs assinados pela Petrobras com o CADE e a Lei 14.134/2021 (Nova Lei do Gás) para que eu pudesse entender o fenômeno de sequentes vendas de ativos da estatal petrolífera. Isso se deu por um questionamento meu inicial de que seriam essas vendas de ativos uma privatização velada da companhia. Embora a minha provocação tenha sido bem-vinda pelo meu time, eles me indicaram a leitura dos respectivos normativos para que eu conseguisse compreender a base legal para que a Petrobras tenha tantos ativos vendidos nos últimos anos.

Não obstante, foi necessário que eu lesse os Editais de Oferta Permanente de Concessão, o de Rodada de Partilha de Produção e o de Cessão de Direitos de Exploração de Petróleo e Gás Natural. A leitura de tais dispositivos foi fundamental para que eu pudesse entender os procedimentos das principais transações societárias na E&P de Petróleo e Gás Natural.

## **CAPÍTULO 1 – BREVE HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DO PETRÓLEO E DO GÁS NATURAL NO BRASIL**

### **1.1. O monopólio da exploração e produção de Petróleo e Gás Natural**

A E&P de petróleo no Brasil levou algum tempo para ser percebida como um importante objetivo econômico. Embora os decretos sobre o uso de combustíveis datem de 1912 e 1921, foi apenas em 1992, através do Decreto Legislativo nº 4.555/22 que o governo fez a primeira tentativa de incluir a indústria petrolífera nas preocupações do planejamento financeiro oficial. O interesse na E&P de petróleo aumentou durante os anos 30 do século passado e atraiu, naquela ocasião, a atenção reguladora do Governo Federal.

O Decreto-Lei Número 395/38 tinha como alvo a regulamentação do suprimento e consumo dos produtos com principal demanda na época, gasolina e querosene. O CNP, criado pelo Decreto-Lei Número 538/38, recebeu poderes e atribuições para propor, executar e supervisionar a política e decisões técnicas relativas à indústria petrolífera.<sup>1</sup>

Os Decretos-Lei Número 395/38 e 538/38 se tornaram marcos da política petrolífera do Brasil como a primeira medida governamental com vistas à regulamentação total da indústria de petróleo no Brasil.<sup>2</sup> Embora reservando um grande espaço para a iniciativa privada no que se refere à exploração, produção e comercialização de petróleo, o Decreto-Lei número 395/38 também iniciou a nacionalização da indústria petrolífera, prevendo a posse exclusiva por brasileiros natos dos capitais que poderiam ser investidos na indústria do refino, com base em que a referida atividade era essencial à segurança e desenvolvimento nacional.

Os primeiros movimentos para realizar a exploração do petróleo para fins comerciais não produziram senão pequenas indicações de petróleo. As primeiras

---

<sup>1</sup> As profundas crises econômicas no início do século XX e a evidente constatação da falha sistêmica do modelo liberal, provocou no Brasil a insurgência do Estado Social, que passou a intervir com maior intensidade na economia. Há a nacionalização de empresas e o controle estratégico estatal da economia.

<sup>2</sup> A Constituição de 1934 incorporou a ideia do Estado Social e marcou o início de um modelo constitucional brasileiro conhecido como Constituição Econômica, sendo fortemente influenciada pela Constituição de Weimar. Essa constituição consagrou o Estado como responsável pela definição de normas e regulamentação da atividade econômica, assumindo a função de um Estado Desenvolvimentista.

descobertas significativas, em janeiro de 1939, estavam localizadas no Estado da Bahia. O crescente interesse dos países industrializados na posse e controle de reservas de petróleo em todo o mundo desencadeou o aumento da consciência política e influenciou muitos grupos nos setores político e militar do país.

O petróleo, considerado um ativo estratégico, era essencial para o desenvolvimento industrial do Brasil, que ainda era dependente da importação de petróleo. Em um contexto internacional pós-guerras mundiais, em que o petróleo era cada vez mais importante, o Estado brasileiro assumiu um papel central na economia, atuando como principal agente investidor e produtor.

Nesse contexto, o então presidente Getúlio Vargas enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei que criava a Petrobras, uma empresa estatal que monopolizaria a atividade petrolífera no Brasil. O projeto foi aprovado em 1953, e a Petrobras foi criada pela Lei nº 2.004. A criação da Petrobras representou um marco importante para o desenvolvimentismo brasileiro. A empresa permitiu ao país reduzir sua dependência externa de petróleo e garantir a segurança energética da sua economia. A Petrobras também contribuiu para o desenvolvimento industrial do Brasil, fornecendo petróleo e derivados para as indústrias.

A Petrobras é uma empresa estratégica para o Brasil, pois é responsável por cerca de 90% da produção de petróleo e derivados no país. A empresa também é uma das maiores empresas brasileiras, com faturamento anual de mais de R\$ 200 bilhões.

A Petrobras foi criada em 1953 como uma sociedade de economia mista, com controle acionário da União. A empresa foi criada para monopolizar as atividades de exploração, produção, refino e transporte de petróleo e derivados no Brasil. A criação da Petrobras foi um marco importante do desenvolvimentismo brasileiro. O petróleo era considerado um ativo estratégico para o desenvolvimento industrial do país, que ainda era dependente da importação de petróleo.

A Petrobras permitiu ao Brasil reduzir sua dependência externa de petróleo e garantir a segurança energética da sua economia. A empresa também contribuiu para o

desenvolvimento industrial do Brasil, fornecendo petróleo e derivados para as indústrias.<sup>3</sup>.

A Lei nº 2.004 de 1953, que criou a Petrobras, também atribuiu novas funções ao Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e sistematizou o monopólio da União sobre as atividades petrolíferas no Brasil. O CNP passou a ser responsável pela orientação e fiscalização da indústria petrolífera, enquanto a Petrobras e suas subsidiárias ficaram encarregadas da execução das atividades de E&P, incluindo pesquisa, lavra, refinação, comércio e transporte de petróleo.

A Lei nº 2.004 de 1953, conhecida como Lei do Petróleo, foi um marco importante do desenvolvimentismo brasileiro. A lei criou a Petrobras, uma empresa estatal que monopolizou as atividades petrolíferas no Brasil. A lei também estabeleceu que a União deveria deter, a cada aumento de capital da Petrobras, 51% do total das ações ordinárias, dando-lhe a maioria das ações com direito a voto. A lei também limitou a participação acionária da Petrobras a pessoas jurídicas de direito público nacionais, inviabilizando a participação relevante de capital estrangeiro.

Essas disposições legais tinham um objetivo claro: garantir a segurança energética do Brasil e assegurar o controle da atividade petrolífera pelo Estado brasileiro. O petróleo era considerado um ativo estratégico, essencial para o desenvolvimento industrial do país. A criação da Petrobras permitiu ao Brasil reduzir sua dependência externa de petróleo e garantir o abastecimento do mercado interno.

A lei também teve um impacto significativo na política externa brasileira. A criação da Petrobras foi vista como uma demonstração de soberania nacional e um desafio ao poder das empresas petrolíferas estrangeiras. A lei contribuiu para a consolidação do nacionalismo brasileiro e para a afirmação do país como uma potência regional.

A criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960

---

<sup>3</sup> Art. 1º Constituem monopólio da União:

I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluídos e gases raros, existentes no território nacional;

II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados de petróleo produzidos no País, e bem assim o transporte, por meio de condutos, de petróleo bruto e seus derivados, assim como de gases raros de qualquer origem.



foi um evento que teve um impacto significativo na política internacional.<sup>4</sup>, A OPEP, composta por países produtores de petróleo, passou a exercer um poder crescente sobre o mercado do petróleo, o que afetou a economia de países importadores, incluindo o Brasil.

Diante desse contexto, a Constituição da República de 1967, outorgada durante a Ditadura Militar, estabeleceu o monopólio da União das atividades de pesquisa e lavra do petróleo. Essa medida tinha como objetivo garantir a segurança energética do Brasil e assegurar o controle da atividade petrolífera pelo Estado brasileiro. A Constituição também manteve a segregação da propriedade do solo e do subsolo, o que significa que o proprietário do solo não tem direito sobre o petróleo que se encontra sob o seu terreno. Essa medida foi adotada para evitar que empresas privadas pudessem explorar o petróleo sem a autorização do Estado brasileiro.

Por fim, a Constituição estabeleceu que a exploração do petróleo deveria ser realizada exclusivamente por brasileiros ou por sociedades organizadas no País. Essa medida foi adotada para garantir que o Brasil tivesse controle sobre as atividades petrolíferas em seu território. No entanto, as demais atividades relacionadas à indústria do petróleo não gozaram do mesmo tratamento constitucional. A Constituição manteve a regulamentação dessas atividades pela Lei nº 2.004 de 1953, que não estabelecia monopólio da União.

Essa diferença de tratamento jurídico não impediu que a Petrobras permanecesse sendo a única sociedade a desenvolver tanto as atividades de lavra e pesquisa quanto as demais atividades reguladas pela lei. A Petrobras tinha uma vantagem competitiva significativa sobre as empresas privadas, pois tinha acesso a recursos financeiros e tecnológicos do Estado brasileiro.

Em 1973, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) elevou repentinamente o preço do barril do petróleo<sup>5</sup> Essa manipulação dos preços, aliada à

---

<sup>4</sup> “Por meio de acordos interfirmas e articulações com seus Estados de origem, as companhias internacionais de petróleo conseguiram organizar o seu acesso às reservas de petróleo barato dos países exportadores, de modo a controlar a produção fora dos Estados Unidos, onde os altos custos relativos de extração e a política Texas Railroad Commission garantiam a existência de uma elevada capacidade de produção ociosa.” (cf. BARROS, Pedro S.; PINTO, Luiz Fernando S..

<sup>5</sup> O preço do barril do petróleo se eleva de US\$ 2,00 para US\$ 3,00 e para US\$ 5,00 em 1973, passando bruscamente a dez e onze dólares no começo de 1974. (Paim, Gilberto. *PETROBRAS: um monopólio*

escassez de alternativas energéticas e ao aumento da demanda global, teve impactos significativos na economia de países importadores, incluindo o Brasil. O Brasil era especialmente vulnerável a esse choque, pois seu crescimento industrial dependia predominantemente do petróleo. Em 1973, o petróleo respondia por cerca de 70% da matriz energética brasileira.

Diante dessa vulnerabilidade, o governo brasileiro reconheceu a necessidade de impulsionar as atividades petrolíferas. No entanto, a Petrobras, a única empresa autorizada a explorar petróleo no Brasil, não tinha recursos suficientes para investir em novas tecnologias e aumentar a produção. Nesse contexto, surgiu a ideia dos Contratos de Risco, que permitiam a empresas privadas explorar petróleo em território brasileiro, compartilhando os riscos e os lucros com a Petrobras.

Os Contratos de Risco foram um acordo entre a Petrobras e empresas estrangeiras, que se responsabilizaram pelas atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo no Brasil. Nesses contratos, as empresas estrangeiras assumiam todo o risco de fracasso, caso não fosse encontrada nenhuma reserva de petróleo na área designada. O pagamento das empresas estrangeiras era feito em espécie e dependia diretamente do sucesso da exploração. Ou seja, se não fosse encontrada nenhuma reserva de petróleo, as empresas não teriam direito a nenhum pagamento.

Os Contratos de Risco foram um tema controverso no Brasil. Os críticos argumentavam que os contratos violavam o monopólio da União sobre as atividades de exploração e produção de petróleo no país. Eles também afirmavam que os contratos representavam uma política entreguista do governo militar, que estava cedendo a soberania brasileira sobre os recursos naturais do país. Os defensores dos contratos argumentavam que eles eram necessários para garantir o aumento da produção de petróleo no Brasil. Eles afirmavam que a Petrobras não tinha os recursos financeiros e tecnológicos necessários para explorar as áreas mais promissoras do país. Os contratos permitiriam à Petrobras atrair investimentos estrangeiros, sem assumir todo o risco das atividades de E&P.

Além das fortes críticas internas, o modelo contratual adotado pelo Brasil também não agradava às contratantes estrangeiras. As empresas alegavam que as áreas destinadas à exploração eram muito pequenas, o que dificultava a descoberta de reservas de petróleo. Além disso, os custos para o estudo geológico e geofísico eram muito elevados, o que aumentava o risco para as empresas. Outras críticas das empresas estrangeiras incluíam o fato de que a decisão de declaração de comercialidade do campo caberia à Petrobras. Essa decisão poderia ser influenciada por fatores políticos ou econômicos, o que poderia prejudicar as empresas.

Por fim, as empresas também não estavam satisfeitas com o fato de que o pagamento não poderia ser feito em óleo. As empresas preferiam receber o pagamento em espécie, o que lhes daria mais flexibilidade. De fato, de 1976 a 1988 foram firmados Contratos de Risco com 32 empresas estrangeiras, mas nenhum campo comercial foi descoberto. Essa falta de resultados expressivos levou ao fim do modelo de Contratos de Risco no Brasil.

## **1.2. O tratamento do Petróleo e do Gás Natural na Constituição da República de 1988**

A partir da década de 1980, observou-se globalmente a disseminação da ideologia neoliberal, especialmente impulsionada pelos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, que advogavam pela redução das responsabilidades estatais. Nesse contexto, alinhado à política de livre concorrência e à diminuição da intervenção estatal nas esferas econômica e social, desenvolveu-se um movimento internacional de privatização de empresas estatais<sup>6</sup>.

A Constituição da República de 1988 representou uma ruptura completa com as Cartas anteriores, marcando o período de reabertura democrática no país e destacando, ao longo de seu texto, a ênfase no aspecto social. Alinhada ao movimento global de redefinição substancial do papel do Estado, a Constituição de 1988 estabeleceu como fundamento da República, no artigo 1º, inciso IV, os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa. Ademais, como princípio da ordem econômica, o artigo 170, inciso IV,

---

<sup>6</sup> BERCOVICI, Gilberto – Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Naturais – São Paulo: Quartier Latin, 2011.

consagrou a importância da livre concorrência. A Carta também impôs limites à atuação direta do Estado no domínio econômico<sup>7</sup>, permitindo tal intervenção apenas quando estritamente necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevantes interesses coletivos.

A Constituição de 1988 estabeleceu a democracia e a liberdade econômica, e promoveu a descentralização do poder. No setor de petróleo, a Constituição de 1988 ampliou o monopólio da União sobre as atividades relacionadas à indústria do petróleo, incluindo o gás natural.<sup>8</sup>, suprimindo, inclusive, a possibilidade dos Contratos de Risco, e passando a abrigar em sede constitucional o monopólio das atividades que haviam, até então, remanescido reguladas somente em âmbito infraconstitucional, pela Lei nº 2.004 de 1953:

*“Art. 177. Constituem monopólio da União:*

*I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;*

*II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;*

*III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;*

*IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;*

*V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.*

*§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º*

*§ 2º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional”<sup>9</sup>.*

Essa mudança foi uma contramão da tendência internacional da indústria do petróleo, que caminhava a passos largos rumo à desestatização de empresas petrolíferas. No entanto, a Constituição de 1988 foi inspirada em princípios nacionalistas, que

---

<sup>7</sup> “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei. “ *Caput*

<sup>8</sup> Conforme Gilberto Bercovici, alguns autores sustentam a tese de que a inexistência de previsão para o monopólio estatal sobre o gás natural até 1988 é defensável. A fundamentação reside na crença de que a interpretação de monopólios não deve ser ampla. Ou seja, argumenta-se que as Cartas de 1967 e 1969 não deixaram claro o monopólio sobre o gás natural, resultando na não recepção integral da Lei 2.004 de 1953 nas Constituições, inclusive na de 1988. Dessa forma, argumenta-se que seria necessária uma nova legislação para a devida regulamentação do setor. No entanto, há um consenso em relação ao monopólio de fato (não de direito) exercido pela Petrobras. BERCOVICI, Gilberto – Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Naturais – São Paulo: Quartier Latin, 2011.

<sup>9</sup> Constituição Federal de 1988.

defendem a soberania do Estado sobre os recursos naturais. A Constituição de 1988 também incluiu em seu texto o monopólio das atividades que haviam, até então, remanescido reguladas somente em âmbito infraconstitucional, pela Lei nº 2.004 de 1953. Essas atividades incluem a refinação, o transporte e a distribuição de petróleo e gás natural.

A inclusão do monopólio dessas atividades em sede constitucional foi uma forma de garantir a segurança energética do Brasil e de assegurar o controle do Estado sobre a indústria do petróleo.

A Constituição da República de 1988, além de ampliar o monopólio da União sobre as atividades relacionadas à indústria do petróleo, também inovou quanto à regulação do gás natural. A Constituição de 1988 incluiu o gás natural no monopólio da União, que passou a ser responsável pela exploração, produção, refino, transporte e distribuição de gás natural.

Essa mudança foi significativa, pois até então o gás natural não estava incluído no monopólio da União. O gás natural era regulado pela Lei nº 2.004 de 1953, que o classificava como “gases raros”. A inclusão do gás natural no monopólio da União foi uma forma de garantir a segurança energética do Brasil e de assegurar o controle do Estado sobre esse importante recurso natural.

A decisão da Constituição de 1988 de manter o monopólio da União sobre as atividades relacionadas à indústria do petróleo, incluindo o gás natural, foi uma quebra com a tendência internacional de desestatização das empresas petrolíferas. No entanto, a decisão da Constituição de 1988 foi motivada por valores nacionalistas, que defendem a soberania do Estado sobre os recursos naturais.

Os nacionalistas argumentam que o petróleo é um recurso estratégico, essencial para a economia moderna. Eles também argumentam que o petróleo pode ser usado como uma arma política, por seu papel importante na segurança energética dos países.

A Constituição de 1988 foi um documento importante para a consolidação do

nacionalismo brasileiro. A Constituição reafirmou a soberania nacional sobre os recursos naturais do país, incluindo o petróleo e o gás natural.

### **1.2.1. A flexibilização do monopólio com a Emenda Constitucional nº9/95**

A opção pela manutenção do monopólio da União sobre as atividades relacionadas à indústria do petróleo, incluindo o gás natural, no texto da Constituição da República de 1988, não prosperou. Nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição da República, a economia nacional passou por um período de busca pela redução da participação estatal. Essa busca foi motivada por diversos fatores, incluindo a necessidade de diminuir o débito estatal, estabilizar as finanças governamentais e realocação estratégica do Estado na economia.

Nesse contexto, o governo federal criou o Programa Nacional de Desestatização (PND), que teve como objetivo a venda de ativos do Estado para a iniciativa privada. O PND incluiu a Petrobras em seu escopo, e a empresa foi parcialmente privatizada em 1997. A privatização da Petrobras foi um marco importante na história da indústria do petróleo no Brasil. A privatização da empresa representou uma mudança de paradigma, com a passagem da gestão da empresa para a iniciativa privada.

A privatização da Petrobras também foi uma vitória para os defensores da desestatização das empresas públicas. Os defensores da desestatização argumentam que as empresas públicas são menos eficientes que as empresas privadas, e que a privatização pode gerar ganhos de eficiência e produtividade. Ela foi acompanhada por uma série de mudanças na legislação da indústria do petróleo. A Lei nº 9.478/1997, que regulamenta a indústria do petróleo no Brasil, estabeleceu um regime de concessão para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

O regime de concessão permite que empresas privadas explorem e produzam petróleo e gás natural em áreas designadas pelo governo federal. As empresas concessionárias pagam ao governo uma parcela dos royalties e da produção de petróleo e gás natural. A mudança para o regime de concessão foi uma forma de garantir a competição na indústria do petróleo. O regime de concessão permite que empresas

privadas com diferentes modelos de gestão e tecnologia possam competir pela exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil.

A privatização da Petrobras e a mudança para o regime de concessão foram duas mudanças importantes na história da indústria do petróleo no Brasil. Essas mudanças reduziram a participação do Estado na indústria do petróleo e aumentaram a competição no setor.

A disposição constitucional prevendo o monopólio da União sobre as atividades relacionadas à indústria do petróleo, incluindo o gás natural, passou a enfrentar grande oposição por alguns setores, inclusive autoridades governamentais. Os opositores do monopólio argumentavam que ele era um empecilho ao desenvolvimento da indústria petrolífera no país. Eles afirmavam que o monopólio dificultava a captação de recursos privados, nacionais e internacionais, que seriam necessários para o investimento em pesquisa e exploração de petróleo e gás natural no Brasil.

Os opositores do monopólio também argumentavam que o monopólio limitava a concorrência na indústria petrolífera, o que poderia levar a preços mais altos e à menor eficiência. A oposição ao monopólio era liderada por setores da indústria e do governo que defendiam a desestatização da Petrobras. Esses setores argumentavam que a privatização da Petrobras seria uma forma de aumentar a eficiência da empresa e de atrair investimentos privados para a indústria petrolífera.

Em 1997, o governo federal aprovou a Lei nº 9.478/1997, que regulamenta a indústria do petróleo no Brasil. A Lei nº 9.478/1997 estabeleceu um regime de concessão para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. O regime de concessão permite que empresas privadas explorem e produzam petróleo e gás natural em áreas designadas pelo governo federal. As empresas concessionárias pagam ao governo uma parcela dos royalties e da produção de petróleo e gás natural.

O modelo do Estado Social, embora tenha perdurado por mais de cinco décadas, revelou-se insustentável. Notavelmente, o crescimento do nacionalismo econômico resultou no aumento desproporcional do aparato estatal, com a criação de empregos

públicos e concessão de benefícios, contribuindo para o inchaço burocrático. Ao final do século XX, o cenário era de uma crise fiscal, caracterizada pela incapacidade do potencial arrecadatório em atender às demandas da estrutura estatal, resultando em crescentes déficits públicos, inflação, taxas de juros elevadas e crescente descontentamento e desconfiança por parte da população. Adicionalmente, constatou-se a ineficácia das atividades econômicas desempenhadas pelo Estado, assim como a falência dos sistemas previdenciário e bancário, destacando a necessidade imperativa de redução das dimensões estatais (cf. ZEITOUNE, 2016, p. 52).

Assim que, logo no início da década de 1990, o movimento neoliberal que influenciara a atenuação da participação do Estado na economia, consagrado na Constituição da República de 1988, atingiu ainda mais segmentos da indústria nacional, institucionalizando o modelo de Estado Regulador, exercido por meio das agências independentes, resultante do processo global da reforma do Estado e de seu consequente afastamento de empreendimentos produtivos e de serviços básicos, por meio da privatização de empresas estatais e da liberalização financeira. Nesta conjuntura, a Petrobras passou a ser alvejada com políticas que visavam, em primeiro plano, sua redução econômica, e, finalmente, o declínio do monopólio do Estado e a privatização da sociedade.<sup>10</sup>

A partir da ascensão de um governo com viés político contrário ao aspecto nacionalista mantido na Constituição da República de 1988, o cenário energético brasileiro passou por um período de inúmeras alterações e incertezas. Entre as mudanças mais significativas, destacam-se: (i) a extinção do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), órgão responsável pela regulamentação da indústria do petróleo no Brasil; (ii) a criação do Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), órgão que assumiu as atribuições do CNP; (iii) a alteração da política nacional de abastecimento de combustíveis, que passou a priorizar a importação de petróleo; e (iv) a queda dos investimentos no setor de mineração, que foi atribuída à presença de cláusulas nacionalistas e restritivas do capital estrangeiro

---

<sup>10</sup> Diversas emendas constitucionais promulgadas na época viabilizaram a implementação do novo paradigma do Estado Regulador. Destacam-se a EC Nº 5/1995, que pôs fim à exclusividade dos Estados-membros na prestação direta dos serviços locais de gás canalizado; a EC Nº 6/1995, responsável pela revogação de tratamento preferencial para empresas brasileiras de capital nacional, especialmente no que diz respeito à pesquisa e lavra de recursos minerais, bem como ao aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica; e a EC Nº 9/1995, que flexibilizou o monopólio sobre a exploração e produção de petróleo. (cf. ZEITOUNE, 2016, p. 52)



na Constituição de 1988.

A extinção do CNP foi um sinal claro da mudança de rumo do governo brasileiro na área energética. O CNP era um órgão com forte viés nacionalista, que defendia a soberania do Estado sobre os recursos naturais do país. Sua extinção foi uma vitória para os defensores da desestatização da Petrobras e da abertura da indústria do petróleo à participação privada.

A criação do DNC foi uma forma de o governo federal manter a regulamentação da indústria do petróleo, mesmo após a extinção do CNP. O DNC é um órgão técnico, que não tem o mesmo viés político do CNP.

A alteração da política nacional de abastecimento de combustíveis foi uma medida que visava a reduzir a dependência do Brasil da importação de petróleo. A política anterior, que privilegiava a produção nacional, foi considerada ineficiente e cara. A nova política, que privilegia a importação, foi uma forma de reduzir os custos do abastecimento de combustíveis no Brasil.

A queda dos investimentos no setor de mineração foi uma consequência da mudança de rumo do governo brasileiro na área energética. As cláusulas nacionalistas e restritivas do capital estrangeiro presentes na Constituição de 1988 foram consideradas um obstáculo à atração de investimentos estrangeiros para o setor de mineração.

O abalo do setor energético brasileiro, alinhado à enorme pressão pró adoção de uma política ainda mais consoante com a agenda neoliberal e de internacionalização econômica, resultou na promulgação de uma série de emendas constitucionais que objetivavam a viabilização da participação de capital estrangeiro em algumas atividades econômicas consideradas estratégicas.

Neste sentido, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 5/1995, que alterou a redação do artigo 25, §2º da Constituição da República de 1988, permitindo a concessão do serviço de distribuição de gás canalizado às empresas privadas. A redação original da Constituição determinava que a distribuição de gás canalizado seria realizada com

exclusividade pela União, ou por empresas estatais. A mudança promovida pela Emenda Constitucional nº 5/1995 foi significativa, pois representou a abertura do setor de distribuição de gás canalizado à participação privada. A emenda constitucional permitiu que empresas privadas pudessem concorrer à concessão de serviços de distribuição de gás canalizado, o que aumentou a concorrência no setor e contribuiu para a redução dos preços.

A Emenda Constitucional nº 5/1995 também foi importante para a atração de investimentos estrangeiros para o setor de gás canalizado. A possibilidade de participação de empresas estrangeiras no setor aumentou o interesse de investidores estrangeiros em investir no Brasil. A abertura do setor de distribuição de gás canalizado à participação privada foi uma mudança importante na política energética brasileira. A mudança promoveu a concorrência no setor, contribuiu para a redução dos preços e atraiu investimentos estrangeiros.

Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o artigo 171 estabeleceu diferenças entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. A primeira era aquela constituída sob as leis brasileiras e que tivesse sua sede e administração no Brasil. A segunda, por sua vez, era aquela cujo controle efetivo estivesse, em caráter permanente, sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno.

No entanto, em 1995, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 6, que revogou o artigo 171 da Constituição. Essa emenda teve como objetivo promover a abertura da economia brasileira e atrair investimentos estrangeiros. Com a revogação do artigo 171, as empresas brasileiras de capital nacional deixaram de ser consideradas empresas brasileiras. A partir de então, qualquer empresa constituída sob as leis brasileiras e que tivesse sua sede e administração no Brasil passou a ser considerada empresa brasileira. Essa mudança teve um impacto significativo no setor empresarial brasileiro. A partir de então, empresas estrangeiras passaram a poder investir no Brasil sem restrições, o que contribuiu para aumentar a concorrência e a eficiência do mercado.

A Emenda Constitucional nº 6/1995 também alterou o §1º do artigo 171 da

Constituição, que originalmente estabelecia que a pesquisa e a lavra de jazidas e de recursos minerais somente poderiam ser efetuadas mediante autorização ou concessão da União, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional. Após a emenda, o artigo passou a contemplar a possibilidade de concessão das atividades para empresa constituída sob as leis brasileiras e que tivesse sua sede e administração no País, sem que houvesse vedação a participação de capital estrangeiro.

Essa mudança teve um impacto significativo no setor mineral brasileiro. A partir de então, empresas estrangeiras passaram a poder investir no setor mineral brasileiro sem restrições, o que contribuiu para aumentar a concorrência e a eficiência do mercado. Além disso, a Emenda Constitucional nº 6/1995 também alterou o inciso IX do artigo 170 da Constituição, que expressa um dos princípios gerais da ordem econômica.

O inciso IX original estabelecia que o tratamento favorecido seria dirigido a “empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte”. Após a emenda, o inciso passou a prever que o tratamento favorecido seria dirigido à empresas de pequeno porte, constituídas sob as leis brasileiras.

As Emendas Constitucionais nº 7/1995 e nº 8/1995, igualmente, seguiram a tendência de abertura do mercado. A Emenda Constitucional nº 7/1995 alterou o artigo 25, §2º da Constituição, que originalmente estabelecia que a navegação de cabotagem e a navegação interior seriam realizadas com exclusividade pela União, ou por empresas estatais. Após a emenda, a navegação de cabotagem e a navegação interior passaram a poder ser realizadas por empresas privadas, inclusive estrangeiras. Essa mudança teve um impacto significativo no setor marítimo brasileiro. A partir de então, empresas estrangeiras passaram a poder competir com empresas brasileiras no mercado de cabotagem e navegação interior, o que contribuiu para aumentar a concorrência e a eficiência do mercado.

A Emenda Constitucional nº 8/1995 alterou o artigo 21, inciso XI da Constituição, que originalmente estabelecia que a exploração dos serviços de telecomunicações seria realizada diretamente pela União. Após a emenda, a exploração dos serviços de telecomunicações passou a poder ser realizada por empresas privadas, inclusive estrangeiras. Essa mudança também teve um impacto significativo no setor de telecomunicações

brasileiro. A partir de então, empresas privadas passaram a poder competir com a Telebras, empresa estatal que era a única responsável pela exploração dos serviços de telecomunicações no Brasil. Isso contribuiu para aumentar a concorrência e a eficiência do mercado, e para reduzir os preços das tarifas de telecomunicações.

A Emenda Constitucional nº 9/1995 marcou a flexibilização do monopólio exercido pela Petrobras, conforme estabelecido pela Lei 2.004 de 1953 e pela Constituição da República de 1988. A referida emenda alterou o artigo 177 da Constituição, dando nova redação ao §1º e incluindo o §2º. As alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 9/1995 foram significativas, pois autorizaram a contratação de sociedades privadas para o desenvolvimento das atividades relacionadas à indústria do petróleo.

A redação original do artigo 177 da Constituição estabelecia que a União detinha o monopólio da pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás natural, do refino do petróleo, da importação e exportação de petróleo e seus derivados, e do transporte marítimo de petróleo, seus derivados e gás natural. Com a nova redação do artigo 177, a União passou a poder contratar sociedades privadas para a realização das atividades previstas no §1º, observadas as condições estabelecidas em lei.

Essa mudança teve um impacto significativo no cenário da indústria petrolífera nacional. A partir de então, empresas privadas passaram a poder investir no setor petrolífero brasileiro, o que contribuiu para aumentar a concorrência e a eficiência do mercado, o quanto segue:

*“Art. 177. Constituem monopólio da União:*

*I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;*

*II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;*

*III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;*

*IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.*

*§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização*

*das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.*

*§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:*

*I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional*

*II - as condições de contratação;*

*III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União;”<sup>11</sup>*

A Exposição de Motivos nº 39, que justificou a Emenda Constitucional nº 9/1995, destacou que a alteração constitucional estava alinhada ao interesse da presidência de retirar do texto constitucional elementos que pudessem ser limitadores do desenvolvimento econômico nacional. A redação original do artigo 177 da Constituição estabelecia que a União detinha o monopólio da pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás natural, do refino do petróleo, da importação e exportação de petróleo e seus derivados, e do transporte marítimo de petróleo, seus derivados e gás natural. *In verbis*:

*“Tal flexibilização permitirá a atração de capitais privados para determinadas atividades em que se requer a expansão dos investimentos em volume insuscetível de financiamento exclusivo por parte da Petrobras. A título de exemplo, a União poderá celebrar contratos de riscos na pesquisa e lavra das jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, levando em conta a sistemática atualmente adotada nas principais fronteiras petrolíferas do mundo (como no Mar do Norte). Poderão também ser autorizadas por lei a realização de joint ventures e parcerias da Petrobras com empresas privadas em empreendimentos específicos de maior porte, como no caso da construção da nova refinaria do NE.”<sup>12</sup>*

A presidência argumentou que esse monopólio poderia limitar o desenvolvimento da indústria petrolífera brasileira, pois restringiria o acesso a recursos financeiros e tecnológicos. A Emenda Constitucional nº 9/1995 flexibilizou o monopólio da Petrobras, permitindo a participação de empresas privadas na indústria petrolífera brasileira. Essa mudança foi justificada pelo interesse da presidência em proporcionar à indústria petrolífera os recursos necessários ao seu desenvolvimento.

A alteração constitucional deu margem para que a Petrobras deixasse de ser a única

---

<sup>11</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1995/emendaconstitucional-9-9-novembro-1995-354957-exposicaodemotivos-148870-pl.html>

empresa a explorar petróleo e gás natural no Brasil. A partir de então, a Petrobras passou a competir com empresas privadas, inclusive de capital estrangeiro, para a realização de contratos de exploração. É importante ressaltar que a Emenda Constitucional nº 9/1995 não retirou da União o monopólio sobre as atividades relacionadas à indústria do petróleo e do gás natural. A União continuou sendo a titular do monopólio, mas passou a permitir que empresas privadas também pudessem exercer esse monopólio.

Após as alterações constitucionais introduzidas pela EC 9/1995, segundo Daniela Couto Martins, delineou-se um sistema de intervenção misto, no qual o Estado desenvolve, simultaneamente, o papel de empresário através da Petrobras, mantendo o exercício direto na economia, e o papel de regulador, conforme previsto no artigo 174, ao passo que permite a exploração das atividades por empresas privadas e zela por um mercado competitivo.

### **1.2.2. A Lei do Petróleo**

O Petróleo e gás natural localizados no território brasileiro, quer em terra ou no mar a água, são propriedade da União. De acordo com os princípios da Constituição Federal, o território nacional engloba a parte terrestre e a plataforma continental. O Brasil é signatário de convenções que regulam o uso econômico do mar e do seu subsolo. O Brasil então tem direito ao uso dos recursos do mar territorial e plataforma marítima até os limites indicados nos tratados correspondentes. Parte das receitas da exploração dos recursos de hidrocarbonetos coletados pela União é destinada a compensar os Estados e Municípios.

Este novo modelo institucional e regulador é regido pela Lei Federal número 9.748/97, a Lei do Petróleo, que estabelece controla a outorga de concessões e a autorização para a realização de atividades que são monopólio de empresas brasileiras, i.e., aquelas criadas em conformidade com as leis brasileiras, com sede e administração estabelecidos no território nacional.

Neste novo cenário, a aquisição de petróleo e gás natural e operações pertinentes por parte de empresas estaduais ou privadas estão subordinada a padrões legais, técnicos e econômicos e regulações emitidos pela ANP, a agência criada pela Lei do Petróleo

e investida de autoridade reguladoras e de fiscalização inspeção para assegurar padrões operacionais adequados em relação às atividades da indústria e ao suprimento de combustíveis no território nacional.

A Lei do Petróleo também instituiu o CNPE, um órgão consultor vinculado que se reporta diretamente ao Presidente da República. Os deveres do CNPE estão limitados ao estabelecimento de políticas e diretrizes para a importação, exportação de petróleo e seus sub-produtos, uso e conservação de energia, recursos naturais energéticos e revisão periódica da matriz de energia aplicável às diferentes regiões do país.

### **1.2.3. Papel da Agência Nacional do Petróleo**

A alteração constitucional por meio das Emendas Constitucionais nº 5, 6, 7 e 8 de 1995 possibilitou a delegação das responsabilidades do Poder Público para empresas privadas na execução de serviços e atividades concedidas, competindo diretamente com as empresas de economia mista decorreu

*“do princípio da abstenção, segundo o qual o Estado não deve exercer atividades socioeconômicas, excluindo ou concorrendo com a iniciativa privada senão em hipóteses excepcionais, de relevante interesse coletivo ou de imperativo de segurança nacional, conforme definido em lei.”<sup>13</sup>*

A ANP foi investida de autoridade reguladora e de fiscalização das atividades relativas à Indústria de Petróleo, que incluem todas as áreas de petróleo e gás natural objeto de monopólio, distribuição e venda a varejo de combustíveis, exceto produtos petroquímicos. A ANP é uma entidade pertencente à administração federal indireta e vinculada ao MME sob o regime de autarquia. A sede da ANP está localizada no Rio de Janeiro, não obstante seu domicílio legal ser em Brasília, Distrito Federal.

Quanto à personalidade autárquica da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), entende-se que ela adota o modelo jurídico apropriado, em conformidade com as demais agências reguladoras, resultando em uma reformulação da antiga autarquia (CNP).

---

<sup>13</sup> Souto, Macos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

*“Assim é que a descentralização autárquica, depois de um certo declínio, ressurgiu restaurada, como a melhor solução encontrada para conciliar a atuação típica do Estado, no exercício de manifestações imperativas, de regulação e de controle, que demandam personalidade jurídica de direito público, com a flexibilidade negocial, que é proporcionada por uma ampliação de autonomia administrativa e financeira, pelo afastamento das burocracias típicas da administração direta e, sobretudo, como se exporá, pelo relativo isolamento de suas atividades administrativas em relação à arena política partidária.”<sup>14</sup>*

A ANP tem competência para implantar a política nacional de petróleo e gás natural. A Agência conduz as concorrências para selecionar concessionárias e outorga os contratos de concessão para exploração, desenvolvimento e produção, além da outorga de autorização para a construção e operação de refinarias e unidades de processamento de gás – inclusive terminais portuários - importação e exportação de petróleo, gás natural, bem como a supervisão das atividades que integram a indústria petrolífera e a execução geral da Lei do Petróleo.

O Decreto 2.455/98, seguido pela Portaria nº. 215/98, emitidas pelo MME, estabeleceu a estrutura básica da ANP e as atribuições dos departamentos que constituem a organização da agência. A ANP é dirigida por um Diretor Geral e quatro diretores nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal.

As atribuições da ANP também cobrem a aquisição e divulgação de dados geológicos e geofísicos e a definição dos blocos a serem oferecidos nas licitações.

#### **1.2.4. Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS**

A Petrobras, sociedade de economia mista, criada por meio da Lei Federal nº 2.004/53 e vinculada ao MME, tem por objeto a pesquisa, lavra, refinação, processamento, comércio e transporte de petróleo e derivados, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

---

<sup>14</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.



A Lei do Petróleo estabeleceu um capítulo específico para tratar da Petrobras e determinou que a partir desta lei a Petrobras atuará sob o regime de livre competição com a iniciativa privada, sujeitando-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive no que se refere às obrigações trabalhistas, civis, comerciais e tributárias.

À Petrobras, assim como às suas subsidiárias, é permitida a celebração de consórcios com empresas privadas para fins de expandir suas atividades e fomentar o investimento na área de petróleo. Isto possibilita a existência de inúmeras parcerias com outras empresas da indústria petrolífera no cumprimento do seu objeto social.

A contratação de obras, serviços, compras e alienações pela Petrobras é regida pelo Decreto federal nº 2.745/98, que aprova o Regulamento de Procedimento Licitatório da PETROBRAS, o qual proporciona uma maior flexibilização nas contratações.

#### **1.2.5. Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural**

O exercício das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural é outorgado mediante contrato de concessão para exploração de bem público a ser celebrado entre a União, por meio da ANP e empresa constituída sob as leis brasileiras e com sede e administração no Brasil, observadas as condições de Edital prévio de licitação, que estabelecerá requisitos técnicos, econômicos e jurídicos a serem observados.

É importante destacar que a concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e/ou gás natural não abrange outros recursos naturais que sejam descobertos na área sob concessão, devendo o concessionário informar sua descoberta à ANP.

Na década de 1990, o Governo Federal reconheceu a urgência de implementar medidas legais dinâmicas e flexíveis com o objetivo de atrair investimentos nacionais e internacionais, visando acelerar a produção interna de petróleo e gás natural. Esse esforço incluiu a retomada das atividades de pesquisa, exploração e desenvolvimento em campos previamente descobertos pela Petrobras.

No âmbito jurídico, essa iniciativa incorporou o conceito de Estado regulador, delegando a agentes privados determinadas atividades administrativas. Esses agentes privados receberam do poder público a autoridade para executar ou fiscalizar as políticas estabelecidas para o setor. Para alcançar esses objetivos, o Congresso Nacional aprovou a EC 9/1995, que flexibilizou o monopólio estatal e permitiu a participação da iniciativa privada na E&P de petróleo e gás natural, adotando o regime de concessões, posteriormente regulamentado pela Lei nº 9.478/1997.

Essa legislação estabeleceu a Petrobras como uma sociedade de economia mista, vinculada ao MME, promovendo a condução das atividades em um ambiente de livre concorrência com outras empresas privadas. A desestatização desempenhou um papel crucial na abertura do setor de petróleo no Brasil, permitindo uma modernização tecnológica.

No início do século XXI, com a implementação da nova política energética durante o governo de Lula, observou-se uma alteração na abordagem estatal na economia. O governo brasileiro investiu significativamente em pesquisas nas "novas fronteiras petrolíferas". Em 2007, a Petrobras anunciou a conclusão da análise dos testes de formação do segundo poço na área chamada Tupi (atualmente conhecida como Lula) e avaliou o potencial petrolífero da camada do pré-sal, destacando que os volumes recuperáveis estimados de óleo e gás tinham o potencial de posicionar o Brasil entre os principais produtores mundiais.

Diante desse cenário, a primeira medida governamental foi a publicação da decisão do CNPE por meio da Resolução nº 6, de 8 de novembro de 2008. O artigo 4º desta resolução determinou a necessidade de uma atualização normativa para a E&P de petróleo e gás natural. Nesse contexto, a União, por meio da Lei nº 12.351, introduziu no sistema legislativo brasileiro o contrato de partilha de produção e alterou a Lei nº 9.478/1997 para viabilizar a coexistência dos contratos de partilha de produção e concessão<sup>15</sup>. Essa mudança representou uma adaptação às novas demandas e desafios do setor, proporcionando um ambiente regulatório mais alinhado com a dinâmica e complexidade da indústria de petróleo

---

<sup>15</sup> O processo se inicia com a manifestação de interesse. Todavia, somente poderão obter concessão para a exploração e produção de petróleo ou gás natural as empresas que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela ANP. Ou seja, a empresa precisa estar "qualificada" para o exercício da atividade. Ao atendimento de todos os requisitos, considerando a entrega total e conclusiva de todos os documentos exigidos, dá-se o nome de habilitação. (cf. QUINTANS, 2015)

e gás.

O contrato de concessão no contexto brasileiro mantém as características fundamentais inerentes a contratos similares em todo o mundo<sup>16</sup>. No Brasil, a captação de receitas nos contratos de concessão ocorre por meio das participações governamentais e tributos. Todos os direitos de E&P de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos em território nacional, abrangendo áreas terrestres, mar territorial, plataforma continental e zona econômica exclusiva, pertencem à União. A administração desses contratos é incumbência da ANP.

No modelo de concessão, as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural são exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida na Lei do Petróleo<sup>17</sup>.

Os contratos de concessão deverão prever duas fases: (i) a de exploração, na qual incluem-se as atividades de avaliação de eventual descoberta de petróleo ou gás natural, para determinação de sua eventual descoberta de petróleo ou gás natural, para determinação da sua Declaração de Comercialidade; e (ii) a de produção, na qual o campo passará por uma etapa de desenvolvimento, quando se realizarão atividades destinadas a instalar equipamentos e sistemas que tornam possível a produção. As atividades de desenvolvimento podem se prolongar por grande parte da fase de produção, mesmo após o campo ter começado a produzir<sup>18</sup>.

A E&P de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos na área do pré-sal e em áreas estratégicas são concedidas pela União mediante o regime de partilha de produção, conforme estabelecido pela Lei nº 12.351/2010. No âmbito desse regime, foi estabelecido um operador único. O artigo 4º da Lei da Partilha determina que a Petrobras atuará como operadora de todos os blocos contratados sob esse regime, garantindo-lhe uma participação mínima de 30% no consórcio, nessa condição.

---

<sup>16</sup> A característica principal dos contratos de concessão é que ela implica, para o concessionário, a obrigação de explorar por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, depois de extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes das participações legais ou contratuais corerrespondentes, à luz do art. 26 da Lei nº 9.478/97. (cf. QUINTANS, 2015)

<sup>17</sup> Art. 23 da Lei nº 9.478/97

<sup>18</sup> Art. 24 da Lei nº 9.478/97

Nesse contexto, houve uma importante decisão no Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADI”) 5942 acerca da cessão desses contratos em meio ao processo de desinvestimento da Petrobras. O processo de desinvestimento da Petrobras consiste numa série de cessões de contratos da companhia para enxugar os seus ativos e otimizar as suas atividades. A ADI, ajuizada contra o Decreto 9.355/2018 da Presidência da República<sup>19</sup>, que trata do processo especial de cessão de direitos de E&P de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos pela Petrobras, considerava inconstitucional a cessão dos direitos dos contratos de E&P de petróleo pela Petrobras sem processo licitatório.

Em voto vencedor o STF entendeu que é desnecessária a criação de um processo licitatório para a cessão dos direitos, com tese bem fundamenta em voto do Min. Luiz Fux:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.942 DISTRITO FEDERAL  
Isso não significa, entretanto, que a Lei 13.303/16 deva ser aplicada a qualquer operação da Petrobras, mas à aquisição de bens e serviços pela Petrobras, o que não se confunde com a matéria disciplinada pelo Decreto 9.355/2018, como reconhece a Procuradoria Geral da República. É que, para além da obrigatoriedade de licitar inscrita no artigo 37, XXI, e, especialmente em relação às estatais, no artigo 173, §1º, da CRFB, as operações da Petrobras encontram fundamento constitucional no artigo 177, cujo parágrafo primeiro permite que a União celebre diversos contratos específicos “observadas as condições estabelecidas em lei”. Lista dentre os temas cuja contratação será disciplina na lei (i) a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; (ii) a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; (iii) a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das*

---

<sup>19</sup> “Art. 1º Este Decreto estabelece o procedimento especial de cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, na forma estabelecida no art. 29, no art. 61, caput e § 1º, e no art. 63 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no art. 31 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

§ 1º O procedimento especial de que trata este Decreto poderá abranger a cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petrobras, suas subsidiárias ou suas controladas.

§ 2º A assunção de direitos e a formação de consórcios com empresas, nacionais ou estrangeiras, na condição ou não de empresa líder, incluída a participação em licitações para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, permanecerão regidas pelo regime próprio das empresas privadas em caráter de livre competição, e não ficarão sujeitas ao procedimento especial de que trata este Decreto.

§ 3º O disposto neste Decreto aplica-se à transferência dos bens, dos direitos, das instalações, das pertenças e da infraestrutura correlatos ao objeto de cessão de direitos.

§ 4º O procedimento especial de que trata este Decreto aplica-se sem prejuízo do regime próprio das empresas privadas em caráter de livre competição a que se submete a Petrobras.”

*atividades previstas nos incisos anteriores; e (iv) o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem.*

*A lei de que trata o dispositivo é justamente a Lei 9.478/96, que, **no mencionado artigo 29, permitiu “a transferência do contrato de concessão, preservando-se seu objeto e as condições contratuais” sem exigir o procedimento licitatório.** Assim sendo, ao afastar a necessidade de licitação quanto às operações de cessão de direitos de exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, o decreto não instituiu hipóteses de dispensa de procedimento licitatório. Nesses casos, já não havia obrigatoriedade de observância do procedimento licitatório disposto na Lei 13.303/16 e muito menos na Lei 8.666/93, porquanto a Constituição delegou a determinação à lei específica, que não exigiu. Diante da escolha legítima do legislador, dadas as especificidades desse tipo de operação, não há que se falar em inovação por decreto ou violação à separação de poderes, afastando as alegações de violação aos artigos 2º, 5º, II, 48, V, e 84, IV, da CRFB.<sup>20</sup>”*

### **1.2.6. Participações Governamentais**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 assegura aos órgãos da Administração Direta, assim como aos Estados, Distrito Federal e Municípios, participação no resultado ou compensação financeira em razão da exploração de petróleo e gás natural no território brasileiro, incluindo o mar territorial e a zona econômica exclusiva. A LEI DO PETRÓLEO estabelece as diretrizes básicas para as participações governamentais, enquanto que o Decreto Federal nº 2.705/98 define os critérios para cálculo e cobrança das mesmas.

Nesse sentido, o exercício das atividades de E&P de petróleo e de gás natural sujeita o concessionário ao pagamento de participações governamentais, que podem ser de quatro espécies: (i) bônus de assinatura, que deve ser pago na assinatura do contrato de concessão e corresponde a um valor mínimo estabelecido no Edital de Licitação como pagamento pela obtenção da concessão para explorar e produzir petróleo ou gás natural; (ii) royalties, que são devidos a contar da produção comercial no campo de petróleo ou gás natural e devem

---

<sup>20</sup> Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754987820>

ser pagos mensalmente, em moeda nacional, em valor correspondente de 5 a 10% do volume mensal de produção; (iii) participação especial, que é devida em caso de grande volume de produção ou rentabilidade a partir do trimestre em que ocorrer a data de início da respectiva produção e sua alíquota varia de 10 a 40% sobre a receita da produção e (iv) pagamento pela ocupação ou retenção de área, que é um pagamento periódico em razão da ocupação e retenção de área e correspondente jazida, sendo que seu valor é proporcional à área de superfície do bloco e distingue-se da participação assegurada ao proprietário efetivo da área explorada, que é de 0,5% a 1% da produção.

## CAPÍTULO 2 – O PAPEL DO ESTADO REGULADOR

### 2.1. O tratamento do Petróleo e do Gás Natural na Constituição da República de 1988

A Constituição Federal de 1988 atribui, no § 2º, do Art. 25, competência aos Estados-Membros com relação à exploração dos serviços de gás canalizado. Desta forma, cada Estado vai determinar e especificar os requisitos e condições dos contratos de concessão do serviço público de distribuição de gás canalizado. Tendo em vista que a distribuição de gás canalizado é considerada um serviço público nos termos da definição constitucional, o contrato de concessão somente será outorgado mediante licitação.

Nos anos que se seguiram à promulgação da Lei 9.478 de 1997, a ANP desempenhou um papel crucial na regulamentação das atividades associadas à indústria do gás natural, especialmente no que diz respeito ao tratamento, transporte e comercialização (atividades classificadas como midstream na indústria). Essas áreas, que a lei original deixou em aberto, foram minuciosamente abordadas e complementadas pela atuação proativa da ANP. Durante esse período, a agência teve uma participação normativa significativa, uma vez que toda a cadeia essencial para a exploração do gás natural não foi contemplada pela Lei do Petróleo.

A lacuna legislativa resultante afastava potenciais investidores do setor, devido à insegurança jurídica decorrente da falta de regulamentação e à ausência de diretrizes claras para o desenvolvimento das atividades. Isso contribuía para tornar a indústria do gás natural pouco atraente e subdesenvolvida em nível nacional.

Em 1998, a ANP emitiu sua primeira portaria abordando a importação de gás natural<sup>21</sup>. A Portaria nº 43 estipulou que empresas constituídas sob leis brasileiras, com sede e administração no país, poderiam atuar como agentes importadores mediante o regime de autorização. No mesmo ano, a ANP regulamentou, por meio da Portaria nº 169<sup>22</sup>, o acesso de terceiros aos gasodutos de transporte existentes ou a serem construídos. Essa portaria introduziu conceitos fundamentais para a indústria do gás natural, os quais ainda são

---

<sup>21</sup> A Portaria ANP 43/1998 foi revogada pela Resolução ANP 668/2017.

<sup>22</sup> A Portaria ANP nº 160/1998 foi revogada pela Portaria ANP 62/2001.

relevantes no atual quadro regulatório.

Nos anos 2000, a ANP estabeleceu regulamentações adicionais por meio das Portarias ANP nº 118 e 243, abrangendo as atividades de distribuição, comercialização e construção de instalações de tratamento relacionadas ao GNL e ao Gás Natural Comprimido.

Posteriormente, em 2001, a ANP supervisionou a atividade de comercialização de Gás Natural Veicular (GNV). Através da Portaria nº 254, a agência também regulamentou a resolução de conflitos entre proprietários de dutos de transporte ou terminais aquaviários, tanto existentes quanto a serem construídos, destinados à movimentação de petróleo, seus derivados e gás natural. Essa regulamentação abrangeu ainda conflitos entre carregadores e interessados no uso dessas instalações, conforme estipulado no artigo 58 da Lei do Petróleo. Em 2003, por meio da Portaria nº 1, a ANP estabeleceu os procedimentos para o envio à agência de informações relacionadas às atividades de transporte e comercialização de gás natural.

Diante de um cenário de planejamento limitado no setor energético nacional, que começava a sofrer as consequências prejudiciais desse posicionamento, a Lei 10.847 foi sancionada em março de 2004. Essa legislação foi responsável pela criação da EPE, com o propósito de fornecer serviços na área de estudos e pesquisas voltados para o planejamento do setor energético. A EPE recebeu a responsabilidade, entre outras, de elaborar estudos referentes ao plano diretor para o desenvolvimento da indústria de gás natural.

No ano de 2005, a ANP emitiu as Resoluções nº 27, 28, 34 e 29,35, que trataram, respectivamente, do acesso ao transporte, da cessão de capacidade contratada e do estabelecimento dos critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário de gás natural.

A Lei do Gás teve como principal foco a regulação das atividades centrais do midstream, abrangendo tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural. O desenvolvimento dessas atividades por parte de particulares foi permitido através de autorizações e concessões, caracterizando-se assim fora do escopo da prestação de serviço público. É notável que as atividades de exploração e



distribuição permaneceram sob regulamentação exclusiva da Lei do Petróleo e da Constituição da República, respectivamente.

Nesse contexto, a Lei do Gás buscou, resumidamente, atingir os seguintes objetivos: (i) introdução do regime de concessão para gasodutos de transporte, proporcionando estabilidade aos contratos com a União e permitindo a definição de regras específicas para o setor; (ii) manutenção do regime de autorização para gasodutos considerados menos relevantes para o desenvolvimento da indústria, assim como para contratos já existentes; (iii) estabelecimento de diretrizes para o acesso aos gasodutos de transporte, reconhecendo-os como monopólios naturais, sem desincentivar investimentos em novas instalações; (iv) regulamentação sobre o armazenamento de gás natural, liquefação, tratamento físico e químico do gás, e sua comercialização em âmbito federal, respeitando a competência de distribuição estadual; e (v) ajuste das atividades da ANP relacionadas à indústria do gás, visando otimizar a regulação, contratação e fiscalização dessas atividades.

A Lei do Gás introduziu conceitos importantes, modificou conceitos regulatórios existentes e estabeleceu novas estruturas para aprimorar a atividade e harmonizar as competências nos níveis federal e estadual. Nas palavras de Maria D'Assunção Costa<sup>23</sup>:

*“Seu advento (da Lei do Gás) permitiu melhor elaboração de vários arranjos contratuais entre importadores, exportadores, comercializadores, distribuidoras e consumidores livres, como: contratos de regaseificação, liquefação, transporte, compressão e outros, onde podem conviver com regimes jurídicos diferentes, em virtude da escolha do poder constituinte de 1988.”*

A legislação introduziu inovações significativas, incluindo a transferência de competências da ANP para a União por meio do MME, conforme previsto nos artigos 1º e 4º. Além disso, implementou o regime de concessão em substituição ao regime de autorização. Destacam-se ainda a instituição do mecanismo de chamada pública para avaliação da demanda de gasodutos a serem concedidos, a definição da menor receita anual ofertada como critério para licitação e a determinação de que, ao término do período de concessão, as instalações de transporte seriam transferidas para a União.

---

<sup>23</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Direito do Petróleo*. 3. Ed. Revista, atual. E ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 214. P 595.

Outras inovações incluíram a aplicação do regime de concessão às atividades de estocagem de gás natural em reservatórios naturais, a criação de um regime de acesso diferenciado para gasodutos de escoamento e instalações de tratamento ou processamento de gás natural, assim como terminais de liquefação e regaseificação, nos quais não seria aplicado o livre acesso. A legislação também introduziu as categorias de consumidor livre, autoprodutor e autoimportador, assuntos que serão explorados em detalhes ao longo deste trabalho. Por fim, a criação de um plano nacional de contingência para o suprimento de gás natural em caso de incapacidade que impacte significativamente o abastecimento do mercado.

## **2.2. Classificação dos Gasodutos**

Os gasodutos podem ser categorizados com base em diversas características práticas, como finalidade e tipo, ou considerando uma análise conjunta desses fatores. A Lei do Gás assumiu a responsabilidade de classificá-los como gasodutos de transporte, transferência ou escoamento da produção quando estão sob o monopólio da União. No caso dos gasodutos dentro da jurisdição dos Estados, que se estendem a partir dos city-gates (estações por onde o gás entra na malha para distribuição nas cidades), são designados como gasodutos de distribuição. Essa classificação se deve à finalidade desses gasodutos, que é a prestação do serviço público local de gás canalizado, uma competência dos Estados, conforme estabelecido no artigo 25, §2º da Constituição da República.

É relevante notar que a Lei do Gás não abordou a regulamentação da atividade de distribuição, pois essa responsabilidade recai sobre cada Estado da Federação. Portanto, a distribuição de gás canalizado será abordada de forma específica apenas em seus aspectos gerais, sem explorar legislação estadual específica.

Os gasodutos de transporte, conforme estipulado no artigo 2º, inciso XVIII, da Lei do Gás, desempenham um papel crucial na infraestrutura de movimentação do gás natural. Esses dutos são responsáveis por conduzir o gás desde instalações de processamento, estocagem ou outros gasodutos de transporte até instalações de estocagem, outros gasodutos de transporte e pontos de entrega a concessionários estaduais de distribuição de gás natural. Sua definição abrangente aborda os diversos elos da cadeia de abastecimento, garantindo

uma abordagem integrada e eficiente na movimentação do gás natural dentro do território regulamentado.

Por outro lado, a Lei do Gás também estabelece a categoria dos gasodutos de transferência, conforme delineado no artigo 2º, inciso XVII. Esses gasodutos são concebidos para a movimentação do gás quando considerado de interesse específico e exclusivo de seu proprietário. No entanto, uma ambiguidade surge ao interpretar a expressão "iniciando e terminando em suas próprias instalações", presente na redação legal. A falta de clareza acerca se a totalidade do gasoduto deve permanecer dentro da propriedade do proprietário ou se pode iniciar dentro da propriedade e, posteriormente, percorrer longas distâncias, ultrapassando até mesmo fronteiras estaduais, para então terminar dentro das instalações do mesmo proprietário, gera desafios interpretativos.

Esse aspecto ambíguo ressalta a importância da interpretação jurisprudencial e da aplicação prática da legislação, visto que situações factuais específicas podem demandar esclarecimentos adicionais para garantir uma compreensão clara das disposições legais. A necessidade de uma interpretação mais precisa pode surgir em casos nos quais os gasodutos de transferência envolvem trajetórias complexas ou ultrapassam os limites geográficos de uma propriedade específica, colocando à prova a aplicação efetiva da lei no contexto dinâmico e multifacetado da indústria do gás natural.

Por último, a terceira categoria estabelecida pela Lei do Gás para a classificação dos dutos são os gasodutos de escoamento da produção. Esses gasodutos representam uma componente vital das instalações de E&P, sendo designados para a condução do gás natural desde os poços produtores até as instalações de processamento, tratamento ou unidades de liquefação, conforme explicitado no artigo 2º, inciso XIX da legislação.

Os gasodutos de escoamento da produção desempenham um papel crucial na cadeia de produção de gás natural, conectando diretamente os locais de extração aos centros de processamento e tratamento, bem como às unidades de liquefação. Esta categoria de gasodutos é estrategicamente concebida para otimizar a eficiência do transporte do gás natural, garantindo a movimentação eficaz desde os poços de produção até as etapas subsequentes do processo de produção. Dessa forma, o enquadramento específico desses

gasodutos pela Lei do Gás destaca a importância estratégica dessas infraestruturas no contexto mais amplo da indústria do gás natural.

A legislação proporciona, assim, uma delimitação clara e específica para os gasodutos de escoamento da produção, reconhecendo a sua função fundamental na fase inicial da produção de gás natural e contribuindo para a segurança jurídica e regulatória do setor. Essa distinção visa não apenas classificar os diferentes tipos de gasodutos de acordo com suas funções específicas, mas também aprimorar a eficácia da gestão e supervisão regulatória, promovendo a eficiência operacional e a sustentabilidade da indústria do gás natural.

### **2.3. Refino de Petróleo e Processamento de Gás Natural**

A atividade de refino de petróleo e processamento de gás natural é outorgada mediante autorização pela ANP a empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no Brasil. Estas devem submeter proposta à ANP, que, após verificar o atendimento a requisitos técnicos, econômicos e jurídicos a serem definidos pela própria Agência, concederá a autorização para o exercício dessa atividade.

O exercício da atividade de construção, ampliação da capacidade e operação de refinarias e unidades de processamento de gás natural é regulado pela Portaria ANP nº 852, de 2021 que estabeleceu as condições para o pedido de autorização.

Na promulgação da nova legislação, tornou-se manifesta a ressurreição do conceito de Estado intervencionista, evidenciando-se nela cinco parâmetros de natureza política que corroboram essa assertiva:

- (i) A propriedade do produto extraído das áreas do pré-sal e estratégicas foi atribuída exclusivamente à União, desconsiderando-se o regime das concessões para tais áreas;
- (ii) A Petrobras foi designada como a única operadora nessas áreas, consolidando um monopólio operacional;
- (iii) O ritmo da exploração dessas reservas passou a depender da capacidade da indústria nacional de atender à demanda do setor, promovendo avanços tecnológicos e de escala, por meio da implementação da política do conteúdo local mínimo;

(iv) Todos os resultados financeiros provenientes da exploração dessas reservas foram direcionados para um fundo social, visando formar uma reserva interna para atender às necessidades das gerações atuais e futuras;

(v) A ANP perdeu espaço nesse novo regime, cedendo protagonismo ao MME na regulação e supervisão das atividades relacionadas ao pré-sal e áreas estratégicas.

Essas mudanças refletem uma abordagem mais intervencionista do Estado na gestão e controle dos recursos petrolíferos, visando não apenas a maximização dos benefícios econômicos, mas também a promoção de interesses estratégicos, tecnológicos e sociais.

#### **2.4. Transporte de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural**

A Lei do Petróleo instituiu como princípio básico da atividade de transporte "livre acesso" aos dutos de transporte e aos terminais marítimos existentes ou a serem construídos propiciando a máxima utilização da capacidade de transporte pelos meios disponíveis observados os requisitos de proteção ambiental e segurança de tráfego.

Seguindo esta diretriz legal, do acesso não discriminatório a transporte aquaviários, a ANP regulou na Resolução ANP nº 881, de 8 de julho de 2022 o uso por terceiros, mediante remuneração adequada ao titular das instalações de transporte, existentes ou a serem construídas, destinadas ao transporte de gás natural. Este ato disciplina as condições em que o Transportador, empresa titular das instalações de transporte, cederá sua capacidade ao Carregador, empresa usuária do serviço de transporte. Os serviços de transporte serão formalizados em contrato que deverá ser enviado à ANP. Os conflitos surgidos entre os agentes envolvidos no transporte serão deliberados pela ANP.

Além disso, a Resolução ANP nº 52/2015 submete à prévia autorização da ANP o exercício das atividades de construção, ampliação e operação de instalações de transporte ou de transferência de petróleo, seus derivados e gás natural, inclusive liquêfeito (GNL), incluindo dutos, terminais terrestres, marítimos, fluviais ou lacustres e unidades de liquefação de gás natural e de regaseificação de GNL. Esta norma estabelece que a

autorização será concedida em duas etapas: (i) Autorização para Construção (AC) e a Autorização para Operação (AO) .

## **2.5. Importação de Petróleo e Gás Natural**

Seguindo o princípio da livre competição a Lei do Petróleo estabeleceu que o exercício das atividades de importação de petróleo e de gás natural ocorre mediante prévia e expressa autorização da ANP a empresa ou consórcio de empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil e que atendam, em caráter permanente, aos requisitos estabelecidos na legislação sobre comércio exterior.

A Portaria MME nº 232/2012, regulamenta especificamente a importação de gás natural, atribuindo ao autorizado a obrigação de apresentar à ANP, o contrato de compra e venda de gás natural celebrado com o exportador no país de origem. A importação de petróleo, por sua vez, sujeita-se à Resolução nº 777, de 5 de abril de 2019. Em ambos casos, a autorização para importação deve ter por objeto um volume específico a ser importado dentro do prazo de validade expresso na própria autorização.

Faz-se necessária a referência à Resolução ANP nº 16, de 2008, que aprova o Regulamento Técnico ANP sobre as normas para especificação do gás natural, de origem interna ou externa, a ser comercializado no País para assegurar a qualidade do gás natural e ser comercializado no País.

## **2.6. Exportação de Petróleo, Derivados e Gás Natural e Condensado**

O Decreto Federal nº 2.926, de 7 de janeiro de 1999, estabelece as diretrizes para a exportação de petróleo e seus derivados, de gás natural e condensado, a ser feita mediante prévia e expressa autorização da ANP a empresa ou consórcio de empresas constituídas sob as leis brasileiras, que tenham sede e administração no país além de atenderem a legislação referente ao comércio exterior.

As diretrizes básicas para a exportação são: atender às prioridades fixadas pela política energética nacional e não comprometer as necessidades internas do abastecimento

nacional. Nesse sentido, o exportador deve proporcionar à ANP todas as informações e dados relacionados com o financiamento, transporte, armazenagem dos produtos a serem exportados e condições de venda, sendo que estas deverão ser uniformemente aplicadas ao mercado interno e externo, vedada, em princípio, a discriminação em operações.

Adicionalmente, a ANP regulou a exportação de petróleo por meio da Resolução nº 777 de 05 de abril de 2019, a qual estabeleceu as condições para a obtenção da autorização para exportação. Exige-se, dentre outros, que o exportador, devidamente cadastrado, informe: o volume de petróleo e o país de destino; as especificações técnicas do petróleo a ser exportado; preço, condições de venda e financiamento.

## **2.7. Sanções Administrativas**

A Lei Federal nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, representa um marco normativo fundamental ao dispor sobre a fiscalização das atividades relacionadas ao abastecimento nacional de combustíveis, impondo sanções administrativas como forma de coibir práticas irregulares no âmbito da indústria do petróleo. Essas sanções são aplicáveis aos infratores das disposições legais e normas pertinentes, englobando não apenas o abastecimento nacional de combustíveis, mas também o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis.

Entre as diversas sanções administrativas previstas para os agentes da indústria de petróleo em caso de violação de dispositivos legais e regulamentares, destacam-se: (i) a aplicação de multas; (ii) a apreensão de bens e produtos, ou até mesmo o perdimento dos produtos apreendidos; (iii) o cancelamento do registro do produto perante a ANP, ou a suspensão do fornecimento de produtos; (iv) a suspensão temporária, total ou parcial, do funcionamento de estabelecimento ou instalação; (v) o cancelamento de registro de estabelecimento ou instalação; e (vi) a revogação de autorização para o exercício de atividade.

É fundamental ressaltar que as sanções administrativas previstas na Lei nº 9.847/99 não excluem a possibilidade de aplicação de outras sanções civis ou penais, conforme previsto em legislação específica ou, quando aplicável, estipulado no contrato de concessão

ou na autorização para o exercício de atividade na indústria do petróleo. Essa abordagem legal busca garantir uma atuação efetiva do Estado na regulação e fiscalização do setor, promovendo a conformidade com as normas vigentes e a responsabilização adequada em caso de irregularidades.

## 2.8. Atividade de Transporte

A atividade de transporte de gás natural desempenha um papel central e crucial em diversas questões que atualmente permeiam a indústria do gás natural. Inegavelmente, trata-se de uma das atividades que mais impactam o cenário econômico do setor, sendo não apenas de notável relevância, mas também caracterizada pela complexidade intrínseca na cadeia de aproveitamento do hidrocarboneto.

Inicialmente, a regulação da atividade de transporte de gás natural, tanto por dutos quanto por terminais marítimos existentes, estava integrada à regulação do transporte de petróleo, sob a égide da Lei do Petróleo. Contudo, uma alteração legislativa significativa ocorreu por meio da Lei 11.909 de 2009, notadamente em seu artigo 58, que estabeleceu o livre acesso às instalações mediante autorização, sendo incumbida à ANP a responsabilidade de regulamentação. Almeida e Ferraro observam que a Lei do Gás trouxe uma *"maior racionalidade ao processo de planejamento da expansão da malha de transporte, aumentando a transparência e, conseqüentemente, a competição entre os diferentes agentes componentes da indústria"*<sup>24</sup>.

Assim, de acordo com a nova legislação, reiterada pela Nova Lei do Gás (Lei 14.134/2021) a atividade de transporte de gás natural pode ser exercida por empresas ou consórcios constituídos sob leis brasileiras, com sede e administração no Brasil, por meio dos regimes de concessão ou autorização. A Lei do Gás estabeleceu que o regime de concessão seria aplicado aos gasodutos de transporte considerados de interesse geral, enquanto o regime de autorização seria destinado aos gasodutos de transporte que envolvessem acordos internacionais e tivessem interesse específico de um usuário final. Essa diferenciação normativa proporciona uma estrutura jurídica que busca conciliar os interesses

---

<sup>24</sup> ALMEIDA, Edmar Fagundes de. FERRARO, Marcelo Colomer. In: Ribeiro, Marida Rosado de Sá. *Direito do Petróleo*. 3. ed. revista, atual., E ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. P. 595



nacionais e internacionais, garantindo uma abordagem regulatória adequada para a diversidade de situações enfrentadas na atividade de transporte de gás natural.

## **2.9. Regime de Autorização**

O regime de autorização, conforme delineado na Nova Lei do Gás e seu decreto regulamentador, é aplicável aos gasodutos de transporte que envolvam acordos internacionais, aos gasodutos existentes em 5 de março de 2009, e, por fim, aos gasodutos autorizados pela ANP nessa data, mas que não tenham sido construídos ou que tenham iniciado o processo de licenciamento ambiental, mas ainda não tenham obtido a autorização da ANP<sup>25</sup>.

A escolha pelo regime autorizatário para gasodutos vinculados a acordos internacionais se justifica por três fatores principais. Primeiro, considera-se a lógica econômica internacional e a dinâmica das relações, levando em conta a possibilidade de rompimento do acordo antes do período de amortização dos investimentos, tornando a revogação da autorização uma solução viável. A complexidade em aplicar o regime licitatório nacional em gasodutos multinacionais, dada a necessidade de conciliar legislações de diferentes países. E, terceiro, a concessão não seria adequada devido ao caráter específico do gasoduto resultante de um acordo internacional, envolvendo grandes investimentos e interesses de múltiplos países.

Adicionalmente, conforme destaca Marilda Rosado, a manutenção do regime de autorização apenas para a atividade de transporte de gás em gasodutos que envolvem acordos internacionais é coerente com a natureza da autorização, ato discricionário de consentimento policial, precário em seus atributos. Nesse contexto, a exploração da atividade de transporte sob o regime autorizatário poderia ser desfavorável ao potencial

---

<sup>25</sup> “Art. 4º. A atividade de transporte de gás natural será exercida em regime de autorização, abrangidas a construção, a ampliação, a operação e a manutenção das instalações.

§ 1º A ANP regulará a habilitação dos interessados em exercer a atividade de transporte de gás natural e as condições para a autorização e a transferência de titularidade, observados os requisitos técnicos, econômicos, de proteção ambiental e segurança.

§ 2º A outorga de autorização de atividade de transporte que contemple a construção ou ampliação de gasodutos será precedida de chamada pública, nos termos da regulamentação da ANP.

§ 3º Dependem de prévia autorização da ANP a cisão, a fusão, a transformação, a incorporação, a redução de capital da empresa autorizatária ou a transferência de seu controle societário, sem prejuízo do disposto na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

investidor, tornando o regime de concessão uma opção mais segura, jurídica e economicamente, incentivando o aporte de recursos na malha dutoviária nacional.

Considerando o elevado investimento necessário para a construção da malha e a inviabilidade prática da duplicação das instalações para transporte, a Lei do Gás introduziu a possibilidade de Parceria Público-Privada (PPP), onde o risco é compartilhado entre a iniciativa privada e o poder público. Essa abordagem visa viabilizar a construção da infraestrutura de transporte em casos de relevante interesse público.

No que diz respeito aos gasodutos já construídos, a Lei do Gás, em seu artigo 30, ratificou as autorizações concedidas pela ANP para os gasodutos de transporte, permanecendo silente quanto aos gasodutos de transferência. Em respeito aos princípios da Segurança Jurídica e Razoabilidade, argumenta-se que a ANP não teria o poder de revogar as autorizações conferidas para os gasodutos que não se enquadram na categoria de transporte. Esse posicionamento visa assegurar a estabilidade e coerência no cenário regulatório, respeitando os direitos adquiridos pelos detentores das autorizações conferidas anteriormente.

É importante notar que a produção, processamento e transporte de gás são atividades econômicas que competem à União. No entanto, a distribuição local por meio de rede de distribuição é um serviço público de competência estadual, que terá regime jurídico diverso fundamentado na Lei Geral das Concessões, a Lei Federal nº 8987, de 13 de fevereiro de 1995, que estabelece: as condições do serviço adequado; os direitos e obrigações dos usuários; as especificações da política tarifária; o procedimento licitatório; as cláusulas essenciais do contrato de concessão; os encargos da concessionária e os modos de extinção da concessão.

Desde a publicação da Lei Geral de Concessões vários Estado já criaram as suas respectivas Agências Reguladoras as quais são competentes para estabelecer as normas regulatórias, complementares à lei geral, que deverão ser atendidas pelas empresas de distribuição de gás canalizado.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> As agências reguladoras são classificadas como autarquias especiais, fazendo parte da estrutura da Administração Indireta. De acordo com o estabelecido no Decreto-lei nº 200, de 1967, são caracterizadas como "*serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, destinadas a*

## **2.10. Compartilhamento de Infra-estrutura**

Com o intuito de otimizar o conjunto de infraestrutura pertencente aos agentes econômicos dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo e gás natural, foi promulgada a Resolução Conjunta nº 01/99 pelas Agências Nacionais de Petróleo (ANP), Telecomunicações (ANATEL) e Energia Elétrica (ANEEL). Esta resolução versa sobre o compartilhamento de infraestrutura entre os diversos agentes desses setores, fundamentando-se na promoção de uma competição ampla, livre e justa, com a garantia de não discriminação e a imposição de preços e condições justos e razoáveis.

As diretrizes estabelecidas pela Resolução Conjunta nº 01/99 destinam-se aos exploradores de serviços públicos de energia elétrica, prestadores de serviços de telecomunicações de interesse coletivo e exploradores de serviços de transporte dutoviário de petróleo, derivados e gás natural. A resolução abrange diversas infraestruturas sujeitas ao compartilhamento, ou seja, passíveis de uso conjunto por mais de um agente, incluindo servidões administrativas, usos de condutos, postes, torres e fibras ópticas não ativadas.

Adicionalmente, a Resolução estabelece as cláusulas essenciais dos contratos de compartilhamento, delineando os termos e condições que devem ser observados pelos envolvidos. Além disso, a normativa indica que cada uma das Agências (ANP, ANATEL e ANEEL) deve regulamentar os requisitos complementares aplicáveis ao compartilhamento da infraestrutura dentro de sua área de competência específica.

Essa iniciativa legislativa representa um esforço coordenado para promover a eficiência, a otimização de recursos e a equidade nos setores mencionados, incentivando a cooperação entre os agentes econômicos e contribuindo para um ambiente regulatório que fomente o desenvolvimento sustentável e a competitividade no panorama nacional.

## **2.11. Impactos Ambientais da Exploração e Produção do Petróleo e Gás Natural**

Os derramamentos de óleo são, sem dúvida, um dos impactos ambientais mais visíveis e prejudiciais da exploração de petróleo. Eles podem ocorrer durante o transporte, a perfuração ou a produção de petróleo. Derramamentos, como o notório vazamento da Deepwater Horizon no Golfo do México em 2010, causam danos devastadores à vida marinha, ecossistemas costeiros e à saúde humana. Além disso, a exploração de petróleo também contribui para as emissões de gases de efeito estufa, exacerbando as mudanças climáticas. A queima de petróleo libera dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e outros gases poluentes na atmosfera, causando o aumento das temperaturas globais e eventos climáticos extremos.

Não obstante, a perfuração de petróleo e a construção de infraestruturas associadas podem perturbar os habitats marinhos e terrestres, prejudicando a biodiversidade. A vida marinha, como baleias, golfinhos e tartarugas, é particularmente vulnerável à poluição sonora e à colisão com navios. Além disso, a exploração de petróleo frequentemente envolve a destruição de ecossistemas terrestres, como florestas e pântanos, para abrir caminho para as instalações petrolíferas. Isso resulta na perda de habitats naturais e na redução da biodiversidade.

Dessa forma, os principais agentes da Indústria têm se empenhado em focar em investimentos em tecnologia e práticas de prevenção de derramamentos de óleo, juntamente com respostas rápidas e eficazes em caso de vazamentos, podem reduzir significativamente os danos. Outro fenômeno que tem ocorrido é a promoção do desenvolvimento e o uso de fontes de energia alternativas, como a energia solar e eólica, pode reduzir a dependência do petróleo e as emissões de carbono. Além disso, combustíveis renováveis como Hidrogênio Verde, Combustíveis de Aviação Sustentáveis, mercadologicamente conhecido como SAF tem sido pontos focais do Governo Federal na implantação de políticas públicas no setor energético.

Em 2022, o Ministério de Minas e Energia iniciou o PNH<sub>2</sub> – Programa Nacional do Hidrogênio que visa, através de políticas públicas e incentivos fiscais e financeiros, preparar o mercado Brasileiro para a implementação do Hidrogênio Verde como uma das principais fontes renováveis.

Em consonância com o anterior, na esfera de Direito Internacional Público, em 2021, no âmbito da COP26, o Governo Federal assinou um termo de compromisso global

pela redução da emissão de gás metano em 30%. Boa parte dessa redução, se dará pela adoção de combustíveis alternativos aos combustíveis fósseis, sendo portanto essencial o incentivo do Governo no fomento da Indústria de novos combustíveis.

Para contextualização, a regulação e fiscalização dos impactos ambientais da E&P de petróleo é exercida conjuntamente por ao menos 4 autarquias federais:

**a. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA):**

O IBAMA é o órgão federal que tem a função de fiscalizar e regulamentar questões ambientais em todo o país. Ele desempenha um papel crucial na avaliação e aprovação de estudos de impacto ambiental e no licenciamento ambiental de projetos relacionados à exploração de petróleo.

**b. ANP**

ANP regula a indústria de petróleo e gás no Brasil, emitindo concessões e autorizações para a E&P de petróleo. Embora seu foco principal seja a regulamentação da indústria, a ANP também deve considerar questões ambientais em suas atividades.

**c. Agência Nacional de Águas (ANA):**

A ANA é responsável por regular e fiscalizar as atividades relacionadas à água, incluindo questões hídricas relacionadas à exploração de petróleo, como o descarte de água utilizada nas operações.

**d. Ministério do Meio Ambiente (MMA):**

O MMA é responsável por estabelecer diretrizes e políticas ambientais em todo o país. Ele desempenha um papel de coordenação entre os diversos órgãos e agências para garantir a proteção do meio ambiente.

## CONCLUSÃO

A relevância da indústria de Petróleo e Gás Natural para o progresso do país é incontestável. Ao adotar uma perspectiva abrangente, considerando não apenas sua capacidade de gerar energia elétrica, mas também de impulsionar diversos setores da indústria nacional, torna-se evidente o papel fundamental desempenhado por esse setor na economia.

Do ponto de vista jurídico, essa importância se reflete em uma série de regulamentações e legislações que visam orientar e controlar as atividades relacionadas ao Petróleo e Gás Natural. Desde o estabelecimento de contratos de concessão até a definição de políticas de conteúdo local, o arcabouço jurídico é elaborado para garantir um equilíbrio entre os interesses do Estado, das empresas do setor e da sociedade.

Além disso, a regulação do setor energético, especificamente no contexto do Petróleo e Gás Natural, também abrange questões ambientais, segurança operacional e desenvolvimento tecnológico. Portanto, a abordagem jurídica para a indústria busca não apenas promover a eficiência econômica, mas também assegurar a sustentabilidade e a segurança nas atividades relacionadas a esses recursos estratégicos.

Ao longo de muitos anos, o gás natural foi erroneamente considerado apenas como um subproduto do petróleo, o que resultou no subdesenvolvimento dessa indústria no cenário nacional de exploração de petróleo e gás. A transformação na percepção global do gás natural, aliada às novas diretrizes propostas para a atuação da Petrobras no contexto nacional, provocou o interesse por parte de entidades privadas em ingressar em uma indústria que, até então, contava com um conjunto legal, operacional e comercial extremamente imaturo, obscuro e complexo.

Essa mudança de perspectiva demandou uma revisão e atualização das normas regulatórias e contratuais que regem a indústria de gás natural. Ficou evidente a necessidade de criar um ambiente legal mais claro e atrativo para investidores privados, a fim de promover o desenvolvimento sustentável e eficiente dessa indústria. A revisão das políticas e regulamentações se tornou imperativa para estimular um maior envolvimento do setor

privado e impulsionar o crescimento do mercado de gás natural no país.

Como evidenciado neste estudo, apesar do progresso na regulação da indústria por meio da promulgação da Lei do Petróleo, da Lei da Partilha de Produção e da Nova Lei do Gás, identificam-se atualmente oportunidades significativas para o aprimoramento do setor. Nesse contexto, o Governo, em colaboração com agentes privados, empreendeu esforços para modernizar tanto a estrutura normativa quanto operacional da indústria do gás natural. Esta iniciativa reconhece o petróleo e o gás natural como protagonistas de uma indústria com potencial econômico e relevância em todo o território nacional.

Essa modernização implica revisões em contratos, regulamentos e políticas setoriais. O objetivo é estabelecer um arcabouço jurídico que promova a eficiência, a competitividade e a atratividade para investimentos privados. As alterações legislativas e regulatórias buscam alinhar a indústria do gás natural com as demandas contemporâneas, proporcionando um ambiente normativo mais claro, transparente e propício ao desenvolvimento sustentável do setor. Este processo destaca a importância de uma abordagem legal dinâmica e adaptativa para enfrentar os desafios e captar as oportunidades emergentes na indústria.

A evolução tecnológica exerce uma influência significativa na transformação da indústria, e é responsabilidade tanto do governo quanto dos agentes privados estarem vigilantes. Essa atenção é crucial para garantir que o Brasil esteja devidamente preparado para aproveitar plenamente o vasto potencial relacionado ao petróleo e ao gás natural.

A agilidade na resposta a avanços tecnológicos requer a implementação de estruturas legais flexíveis e atualizadas. A colaboração entre o setor público e privado é essencial para criar um ambiente jurídico que promova inovação, investimentos e eficiência, garantindo que o Brasil esteja em posição de liderança na exploração e desenvolvimento de seus recursos petrolíferos e de gás natural.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n. 9.478, de 6 de Agosto de 1997.

BRASIL. Lei n. 12.351, de 22 de Dezembro de 2010. BRASIL. Lei n. 14.134, de 8 de Abril de 2021.

RIBEIRO, Marilda Sá. **Novos Rumos do Direito do Petróleo**. Rio de Janeiro, Renovar, 2009.

QUINTANS, Luiz Cezar P.. **Manual de direito do petróleo**. São Paulo: Atlas, 2015.

PAIM, Maria Augusta. **O Petróleo no Mar**. Rio de Janeiro, Renovar, 2011.  
Instituto Brasileiro do Petróleo. **A Nova Regulamentação da Indústria do Petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: IBP, 1996

CARDOSO, Luiz Claudio. **Do Poço ao Posto**. Rio de Janeiro: QualityMark, 2005

RIBEIRO FILHO, José Carlos. **Cartilha do Direito do Petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

ZEITONE, Ilana. **Petróleo e Gás no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

VALOIS, Paulo. **Evolução do Monopólio Estatal do Petróleo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Comentários à Lei do Petróleo**. Rio de Janeiro: Atlas, 2009.

QUINTANS, Luiz Cezar P. **Conteúdo Local. A evolução do modelo de contrato e o Conteúdo Local nas atividades de E&P**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2010.

ALMEIDA, Edmar Fagundes de. FERRARO, Marcelo Colomer. In: RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Direito do Petróleo**. 3.ed. revista, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira**. In: RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Direito do Petróleo**. 3.ed. revista, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Naturais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. rev. ampl. atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015.

COSTA, Maria D'Assunção. **Comentário à Lei do Petróleo: Lei Federal nº 9.478 de 6-8-1997. 2. Ed.** – São Paulo: Atlas, 2009.



Souto, Marcos Juruena Villela. **Desestatização, privatização, concessões e terceirizações**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.