

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS**

**RODOLFO DE PAIVA ARAÚJO PONTES**

**AS LICITAÇÕES DE BLOCOS EXPLORATÓRIOS DE  
PETRÓLEO NA PERSPECTIVA DA GARANTIA  
CONSTITUCIONAL AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

**JOÃO PESSOA**

**2011**

**RODOLFO DE PAIVA ARAÚJO PONTES**

**AS LICITAÇÕES DE BLOCOS EXPLORATÓRIOS DE PETRÓLEO NA  
PERSPECTIVA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL AO  
DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

Monografia Jurídica submetida à  
Coordenação de Monografias do Centro de  
Ciências Jurídicas da Universidade Federal  
da Paraíba, como requisito para obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Áreas: Direito do Petróleo e Direito  
Constitucional.

Profa. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar  
Mayer Feitosa

Orientadora

JOÃO PESSOA

2011

Pontes, Rodolfo de Paiva Araújo.

P814l As licitações de blocos exploratórios de petróleo na perspectiva da garantia constitucional ao desenvolvimento nacional. / Rodolfo de Paiva Araújo Pontes. – João Pessoa, 2011.  
88f.

Monografia (Graduação) – UFPB/CCJ, 2011.  
Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Luiza P. de Alencar Mayer Feitosa.

1. Licitações. 2. Petróleo. 3. Desenvolvimento.

CDU – 351.712.2.032

**RODOLFO DE PAIVA ARAÚJO PONTES**

**AS LICITAÇÕES DE BLOCOS EXPLORATÓRIOS DE PETRÓLEO NA  
PERSPECTIVA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL AO  
DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Profa. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

---

Prof(a).  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

---

Prof(a).  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

**João Pessoa**

**2011**

Este trabalho é dedicado a meus avós, meus pais, meus irmãos e minha namorada, pelo carinho, educação e formação moral que vêm me permitindo superar todos os desafios da vida.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço à Professora Doutora Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, minha orientadora, que há mais de dois anos me incentiva a seguir atividades de pesquisa acadêmica e tem me auxiliado muito nesse percurso.

Aos companheiros da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS em João Pessoa, em especial, à Procuradora Federal Ana Karolina Nobre de Miranda, pelo estímulo ao meu desenvolvimento profissional, pelas lições de vida e pelo auxílio institucional que me fora concedido para a conclusão do presente trabalho.

Aos meus professores e colegas do Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba por todo companheirismo, orientação e carinho.

A todos os amigos que, de alguma maneira, contribuíram para a elaboração deste trabalho.

A minha mãe, por sempre estar presente e acreditar em mim.

A meu pai, pelos constantes ensinamentos acerca da luta pela justiça.

A minha família que, próxima ou distante, me amparou nesta jornada.

A Larissa, por todo carinho e incentivo.

A Deus, por me permitir transformar cada obstáculo enfrentado em experiência e aprendizado.

*“Somente a ação da coletividade, por meio de um Estado eficiente, ágil, público e não privatizado, poderá elaborar a legislação e implementar as políticas capazes de reduzir as disparidades, eliminar as vulnerabilidades e realizar o potencial da sociedade brasileira” (GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, p.265)*

## RESUMO

O presente trabalho analisa aspectos da regulação do setor petrolífero no Brasil, focando na normatização pertinente às licitações de blocos exploratórios de petróleo e levando em consideração o fato de a exploração de tal recurso estar intimamente ligada a problemáticas referentes ao desenvolvimento econômico, social e humano, bem como a questões de sustentabilidade ambiental. A pesquisa realizada objetivou investigar em que medida as licitações de blocos para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo são - ou podem ser - um instrumento auxiliador da promoção do desenvolvimento nacional previsto na Constituição Federal, abordando as problemáticas jurídicas, políticas, sociais, econômicas e ambientais, relativa às licitações citadas, tendo em vista o imperativo de garantir o desenvolvimento, previsto no rol dos objetivos da República Federativa do Brasil, conforme dispõe a Lei Maior. Adotando como metodologia o método teórico-descritivo, com base na análise de material bibliográfico, normativo, documentos públicos disponíveis na internet e, em menor escala, julgados do Supremo Tribunal Federal, o estudo conclui, a partir de estudos sobre regulação, licitações e desenvolvimento, que as licitações desempenham papel regulatório relevante no sentido da promoção do desenvolvimento e que o papel do Estado e da sociedade na construção de um projeto de desenvolvimento para o País é indispensável para a promoção do bem-estar e da justiça social. Com efeito, verifica-se que trabalhar temática estratégica como a do petróleo é consideravelmente importante para a academia, vez que se trata de uma área na qual as questões financeiras e ambientais convergem, de modo a gerar grandes debates, que demandam efetiva e contínua participação da sociedade, de modo que seus resultados correspondam ao que for demandado pelo povo e pelo meio ambiente.

Palavras-chave: Licitações. Petróleo. Desenvolvimento.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
1. O CARÁTER ESTRATÉGICO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO, SUA REGULACÃO E OS DESAFIOS DO SETOR COM VISTAS AO DESENVOLVIMENTO .....	12
1.1 O Caráter Estratégico da Indústria do Petróleo .....	12
1.2 A Regulação da Indústria do Petróleo .....	16
1.2.1 Breve histórico da regulação do setor petrolífero .....	16
1.2.2 O modelo de agências reguladoras e a ANP .....	20
1.2.3 Características e dificuldades do modelo regulatório atual .....	23
1.3 Os Desafios do Setor e a Busca pelo Desenvolvimento .....	27
1.3.1 A busca pela adequação às atuais demandas ambientais .....	27
1.3.2 Demanda tecnológica .....	29
1.3.3 Formação de mão-de-obra qualificada .....	30
1.3.4 Distribuição de renda e investimentos estratégicos .....	31
2. AS LICITAÇÕES DE BLOCOS EXPLORATÓRIOS DE PETRÓLEO E A POLÍTICA REGULATÓRIA A ELAS APLICADA .....	33
2.1 O Conceito de Licitação, seus Objetivos e seus Princípios .....	34
2.2 Análise Histórica das Licitações no Brasil e o Caso da Indústria do Petróleo ..	36
2.3 A Aplicação da Lei do Petróleo e de Normas Infralegais Frente à Generalidade do Estatuto Geral das Licitações .....	39
2.4 As Fases da Licitação, os Requisitos para a Habilitação e a Seleção da Oferta Vencedora .....	41
2.4.1 Fases da licitação.....	41
2.4.2 Requisitos para a habilitação .....	43
2.4.3 A seleção da proposta mais vantajosa .....	47
2.5 A Função Regulatória da Licitação na Perspectiva dos Princípios da Política Energética Nacional .....	50
3. A GARANTIA CONSTITUCIONAL AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E A FUNÇÃO REGULATÓRIA DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS .....	54
3.1 Os Fundamentos da Concepção de Desenvolvimento .....	54
3.2 A Problemática Ideológica da Concepção de Desenvolvimento .....	57
3.3 O Pensamento Econômico Brasileiro e os Grandes Desafios Nacionais .....	58
3.4 A Garantia Constitucional ao Desenvolvimento Nacional .....	60
3.5 A Adequação da Função Regulatória da Licitação de Blocos Exploratórios de Petróleo à Garantia ao Desenvolvimento Nacional .....	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	71

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico tem como tema as licitações de blocos petrolíferos na perspectiva da sua relação com a diretriz de desenvolvimento nacional assentada na Constituição Federal de 1988 (CF/88). A abordagem do tema é realizada através de um estudo pautado na ligação entre a regulação da indústria do petróleo, no que se refere às licitações de blocos exploratórios, e a garantia ao desenvolvimento nacional, numa ótica de supremacia material e axiológica da Carta Magna sobre outras normas do ordenamento jurídico nacional, nomeadamente as regras que regem o setor da economia supracitado. Para tanto, este estudo traz consigo uma investigação comprometida com a análise crítica das licitações de blocos para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, possuindo uma base de reflexão orientada eminentemente pelos principais princípios constantes na Constituição Federal.

O objetivo principal deste trabalho é investigar em que medida as licitações de blocos para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo são, ou podem ser, um instrumento auxiliador da promoção do desenvolvimento nacional previsto na Constituição Federal. Assim, para a consecução do aludido objetivo, ao longo do texto, são i) interpretados aspectos históricos e econômicos da indústria do petróleo; ii) aferidos os sentidos conferidos ao dispositivo constitucional referente à garantia ao desenvolvimento nacional; iii) estudadas teorias do desenvolvimento; iv) discutidas políticas de regulação promovidas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e pelo Conselho Nacional de Política Energética; v) perquiridos os dispositivos constitucionais, legais e infralegais atinentes às licitações de blocos petrolíferos; vi) averiguados os programas e normas adotadas nas licitações da indústria do petróleo que visam promover o desenvolvimento; vii) propostos possíveis meios de aperfeiçoamento da regulação das licitações hoje existente, com o intuito de favorecer uma política de desenvolvimento nacional.

A metodologia adotada foi do tipo teórico-descritiva, uma vez que esta monografia se pautou na análise de material bibliográfico, normativo, documentos públicos disponíveis na internet e, em menor escala, julgados do Supremo Tribunal Federal.

A monografia desdobra-se em três capítulos compondo uma linha de raciocínio que parte da importância estratégica da indústria do petróleo para o País em direção à relação das licitações de blocos exploratórios do hidrocarboneto com o artigo 3º, II, da Constituição Federal, passando pela identificação/problematização das principais normas em matéria de licitação no setor em exame e concluindo com discussões sobre o real sentido da garantia ao desenvolvimento nacional.

O primeiro capítulo traz considerações acerca do destacado papel que o petróleo representa para o futuro político-econômico do Brasil, tendo em vista o cenário de ascensão do país no conjunto das demais potências do globo. Esta primeira parte traça, outrossim, um panorama da regulação do setor de petróleo, atentando inclusive para as principais modificações legislativas ocorridas no segmento, com a finalidade de introduzir noções iniciais pertinentes à relação entre a regulação e o desenvolvimento. Ao final do primeiro capítulo, são expostos os principais desafios do setor petrolífero no Brasil, indicando a sua relevância para o chamado progresso nacional.

A segunda parte do trabalho aborda a identificação do procedimento licitatório de maneira geral, discorrendo sobre seu conceito, princípios e previsão constitucional. Em seguida, será feito um estudo em torno do referido certame, aproximando-o da regulação do setor petrolífero, para, posteriormente, tratar o possível conflito de normas existente entre o Estatuto Geral das Licitações e a Lei do Petróleo. É abordada, ainda, a importância das licitações em termos de implementação de políticas públicas voltadas para esse ramo da economia, diante da função regulatória da licitação de blocos exploratórios de petróleo.

O último capítulo traz à baila a análise da adequação das licitações de blocos petrolíferos frente à garantia ao desenvolvimento nacional, em perspectiva essencialmente voltada para a identificação do conceito de desenvolvimento adotado pela Carta Magna. Para isso, são expostos os principais debates sobre o conceito de desenvolvimento, havidos no Brasil do século XX. Tendo em vista a indefinição da palavra “desenvolvimento”, em termos científicos, levanta-se o imbróglio referente à disputa ideológica de diferentes grupos de interesse na definição do que vem a ser desenvolvimento e da forma de concretizá-lo. Nesse sentido, será centralizado o exame da norma constitucional no pensamento desenvolvimentista cepalino, principal influenciador do pensamento econômico brasileiro. Ademais, vale salientar que do cotejo que constitui a essência deste

trabalho, foram esboçadas sugestões para a otimização do procedimento licitatório em análise, levando em consideração os principais pontos de convergência das ideias de desenvolvimento analisadas.

Ressalte-se que o presente estudo monográfico não considera que somente a regulação derivada das normas vinculadas às licitações, ou mesmo ao setor petrolífero como um todo, sejam suficientes para alavancar o desenvolvimento do País e a resolução de seus problemas estruturais, porquanto a realização de tais desideratos depende de fortes investimentos em diversas áreas estratégicas, bem como da superação do modelo de gestão pública ineficiente, preponderante no Brasil. Desse modo, a questão das licitações em pauta representa apenas uma pequena fração de um universo infinitamente maior, que são os desafios brasileiros para o futuro.

# 1. O CARÁTER ESTRATÉGICO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO, SUA REGULAÇÃO E OS DESAFIOS DO SETOR COM VISTAS AO DESENVOLVIMENTO

Antes de se analisar de maneira aprofundada as licitações de blocos petrolíferos, faz-se mister contextualizar a exploração do “ouro negro” no cenário político-econômico contemporâneo, vez que o segmento da indústria do petróleo possui características específicas importantes, que o diferenciam dos demais setores da economia. Para que se possa avançar de maneira satisfatória na análise dos tópicos inseridos no cerne da presente monografia, cumpre, previamente, traçar, em linhas gerais, discussões pertinentes ao caráter estratégico da exploração do petróleo, o papel desempenhado pela regulação do setor petrolífero e a ligação que o tema possui com a idéia de desenvolvimento, em face das relevantes questões que afetam a humanidade. Em se apresentando um panorama sintético, porém claro, dos tópicos acima apontados, a posterior imersão em análises mais densas sobre as licitações de blocos petrolíferos e a garantia constitucional ao desenvolvimento queda otimizada, posto que a presente monografia intenta facilitar ao máximo a compreensão das forças políticas que integram a indústria do petróleo, de modo a simplificar o entendimento das questões ideológicas que circundam esse ramo da economia e das opiniões pessoais deste autor.

## 1.1 O Caráter Estratégico da Indústria do Petróleo

Não se pode imaginar o século XX sem a presença do petróleo. O valor deste mineral para a sociedade contemporânea é tamanha que Haroldo Lima<sup>1</sup>, ao defini-lo, afirma que o petróleo “é a riqueza natural, finita, não renovável, que modelou a base técnica do mundo atual e configurou o tipo de civilização hoje existente”. Por ser viável economicamente e por se tratar de um recurso natural capaz de fornecer energia e matéria-prima para inúmeros produtos químicos de fácil manuseio e transporte, a utilização do petróleo gerou enorme dependência dos mais variados setores do mercado, envolvendo questões que vão desde sua funcionalidade na

---

<sup>1</sup> LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Synergia, 2008. p. 3.

geração de energia até a produção do plástico. Graças a esse hidrocarboneto, muitos enriqueceram, novas descobertas científicas se tornaram possíveis, guerras foram deflagradas, governos foram corrompidos e muita poluição foi causada. Isso significa que o petróleo não é uma simples *commodity*<sup>2</sup>. É muito mais que isso. É sinônimo de poder. Nesse sentido, Celso de Albuquerque Barreto<sup>3</sup> leciona:

após as crises de petróleo provocadas pela OPEP, em 1973 e 1979 e a recente Guerra do Iraque de 2003, espera-se que seja reconhecido que o petróleo não é uma *commodity* como qualquer outra, mas um insumo essencial para a segurança, o desenvolvimento e a economia dos países, ou, como dizem outros: 'a mais estratégica das *commodities*'.

Pensar temas de elevada importância para a sociedade internacional, como: segurança energética, sustentabilidade ambiental, crescimento econômico e conflitos armados, sem levar em consideração a influência da indústria do petróleo sobre tais assuntos, é empreender uma reflexão incompleta ou insuficiente para a sua compreensão. A relevância das temáticas acima mencionadas é patente, não havendo como vislumbrar a atual agenda internacional sem a consideração dos mesmos, especialmente no que se refere às questões estratégicas inseridas no âmbito da segurança internacional, posto que a propriedade do petróleo gera efeitos que transcendem as questões econômicas. O petróleo, por ser um recurso mineral não-renovável, de alto valor agregado, de elevadas propriedades energéticas e ampla aplicação nas mais variadas indústrias possui íntima relação com as temáticas supracitadas, sendo sinônimo de poder econômico e político. Desse modo, depreende-se que as relações de poder em escala mundial são afetadas de forma direta ou indireta pela indústria do petróleo. No que respeita, especificamente, à relação entre o petróleo e o poder econômico, cabe aqui frisar o fato o mundo ter assistido, entre os anos 2000 e 2005, ao chamado "terceiro choque do petróleo"<sup>4</sup>, evento entendido como a sucessiva ocorrência de fatos que contribuíram para o significativo aumento do preço do produto, no início da última década. Tal episódio

---

<sup>2</sup> "*Commodity* é um termo de língua inglesa que, como o seu plural *commodities*, significa mercadoria, é utilizado nas transações comerciais de produtos de origem primária nas bolsas de mercadorias." (WIKIPEDIA. **Commodity**. Disponível em: < <http://pt.wikipedia.org/wiki/Commodity>>. Acesso em: 22 nov. 2011).

<sup>3</sup> BARRETO, Celso de Albuquerque. **Geopolítica do petróleo: tendências mundiais pós-Guerra do Iraque de 2003. Brasil: situação e marco regulatório** in RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 10.

<sup>4</sup> LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. p. 11.

propiciou às empresas atuantes no setor a viabilização de empreendimentos antes inexequíveis.

Em termos geopolíticos, a fim de explicar o futuro da procura por petróleo no cenário internacional, depois de analisar dados referentes à oferta e à demanda nas próximas décadas, divulgados em eventos empresariais e governamentais, Lima<sup>5</sup> assevera:

uma visão mais abrangente dos dados e das análises não indica rápido esgotamento dos mananciais de petróleo e gás, mas, ao contrário, sinaliza para uma dilatação desse tempo, decorrente dos contínuos avanços tecnológicos. Entretanto, mesmo que o petróleo perdure, e que a duração de sua 'idade' se dilate, o crescimento do consumo de energia no mundo é tão expressivo – vide os grandes países emergentes, China e Índia – que o fornecimento dessa energia, apoiando-se destacadamente nesse hidrocarboneto, suscita graves preocupações.

Desse modo, resta demonstrada a perspectiva de crescimento da demanda pelo “ouro negro”, em longo prazo. Por conseguinte, expandir-se-á a influência dos detentores de grandes reservas petrolíferas.

Diante dos fatos acima expostos, trazendo as indigitadas observações para a realidade brasileira, percebe-se que não se faz necessária uma análise aprofundada da indústria do petróleo para compreender que as políticas públicas atinentes ao setor petrolífero brasileiro devem ser formuladas de maneira criteriosa e responsável, tendo em vista a importância de se instituir um projeto claro de afirmação dos interesses nacionais e atentando para a preciosidade do bem em estudo, não apenas sob os pontos de vista econômico e energético internos, mas também na perspectiva da afirmação do Brasil enquanto força emergente no sistema internacional. Segundo a Agência Internacional de Energia, em 2030, haverá um déficit de 75 milhões de barris por dia<sup>6</sup>. A partir deste dado, nota-se que o papel exercido por regiões dotadas de grandes reservas de petróleo será decisivo para suprir uma carência de escala global, cumprindo aos agentes políticos, a adoção uma postura orientada para a estruturação de uma cultura de atuação governamental com vistas ao proveito racional de um bem escasso que, em um futuro relativamente próximo, poderá render bons frutos expressivos para o a economia brasileira.

---

<sup>5</sup> *Idem. Ibidem.* p. 16.

<sup>6</sup> PETROBRAS. Pré-Sal e Marco Regulatório de Exploração e Produção de Petróleo e Gás. **Exame**, São Paulo: Editora Abril, 2009 (22): p. 70. 18 nov. 2009.

Nessa perspectiva, o assentamento de bases sólidas para a expansão e surgimento de empresas atuantes no segmento do petróleo, associado ao fomento das tecnologias de exploração e prospecção, em observância aos interesses sociais, poderá impulsionar o País em direção a um crescimento econômico sustentado, alcançando níveis condizentes com o potencial que o Brasil possui, pela abundância de seus recursos naturais e pela dinamicidade de sua economia. Impende frisar, para complementar o raciocínio acima, que o País possui uma matriz energética diversificada, um sólido parque industrial, alta tecnologia na exploração do petróleo e estabilidade nas áreas institucional, econômica e jurídica, fatores fundamentais para o êxito no mercado global.

A fim de melhor compreender o poderio da indústria do petróleo e do gás natural e sua representatividade na economia brasileira, desde 2002, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), autarquia federal responsável pela regulação da indústria do petróleo, pesquisa a participação do referido setor no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil. De acordo com a ANP<sup>7</sup>, entre 1997 e 2004 a participação do setor de petróleo e gás natural no PIB brasileiro cresceu de 2,75% para 9,05%. Em 2009, o aludido percentual passou a corresponder a 10% e, tendo em vista o cenário atual, marcado por significativas descobertas do supracitado hidrocarboneto, já há projeções que indicam que até 2020 a participação do segmento de petróleo e gás responderá por 20% do PIB<sup>8</sup>. Em tal momento, a Petrobras, possivelmente, terá um peso de 10% sobre a soma de bens e serviços produzidos no país<sup>9</sup>.

Essas projeções constituem um reflexo dos relevantes avanços em matéria de conhecimento das riquezas presentes nas bacias sedimentares brasileiras. Na última década, foram registrados episódios significativos para a história da indústria petrolífera nacional que, indubitavelmente, engendrarão efeitos, durante muitos anos, na realidade político-econômica do País. Dentre tais eventos, destacam-se a conquista da autossuficiência na produção de petróleo<sup>10</sup>, em 2006, e a amplamente

---

<sup>7</sup> ANP. **Participação do setor de petróleo chega a 9,05% do PIB em 2004**. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=6212&m=pib&t1=&t2=pib&t3=&t4=&ar=0&ps=1&cachebust=1322017978537>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

<sup>8</sup> FUSCO, Camila; STEFANO, Fabiane. Onde as coisas acontecem. **Exame**, São Paulo: Editora Abril, 2009 (18): p. 34. 23 set. 2009.

<sup>9</sup> Folha Online. **Petrobras pode ter 10% do PIB em 2020**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u437281.shtml>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

<sup>10</sup> Folha Online. **Lula anuncia auto-suficiência do Brasil em petróleo amanhã**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u107023.shtml>>. Acesso em: 01 nov. 2011.

divulgada descoberta de enormes reservatórios do “ouro negro” na chamada província do Pré-Sal, em 2007.

De acordo com a PETROBRAS<sup>11</sup>, o contexto da nova descoberta de petróleo indica para o futuro, principalmente, segurança energética, garantindo-se a manutenção da autossuficiência petrolífera, que contribuirá para a estabilidade econômica; blindagem quanto a eventuais crises energéticas mundiais; geração de divisas com exportação; melhoria da percepção do risco do país para investimentos; expansão do parque industrial e da engenharia brasileira; diversificação da economia, criando empregos, distribuindo renda e aplicando mais recursos em saúde, educação, habitação, pesquisa tecnológica e infra-estrutura, apenas com as receitas geradas pela renda petrolífera governamental; maior consumo interno, aumentando a arrecadação tributária e diminuindo a dívida interna; acúmulo de reservas, o que auxiliará na sustentabilidade do crescimento econômico e, finalmente, o aumento da importância econômica e geopolítica do nosso país no cenário latino-americano e mundial, o que, de certa maneira, gera uma possibilidade maior de o Brasil conseguir alcançar bons resultados nas posições de liderança que pleiteia em organizações intergovernamentais, como no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, por exemplo.

## 1.2 A Regulação da Indústria do Petróleo

As licitações de blocos exploratórios de petróleo não se vinculam exclusivamente ao Estatuto das Licitações<sup>12</sup>, vez que constituem parte da ordem regulatória do setor petrolífero, o que faz com que estejam ligadas a uma série de normas específicas atinentes a sua esfera de atuação. Nesse sentido, seguindo o trabalho de contextualização do objeto de estudo da presente monografia, tratar-se-á nesta seção do histórico e das características da regulação da indústria do petróleo no Brasil, trazendo à baila informações úteis à compreensão da origem das licitações supracitadas e à posterior análise da relação entre as mesmas e a garantia constitucional ao desenvolvimento nacional.

---

<sup>11</sup> PETROBRAS. Pré-Sal e Marco Regulatório de Exploração e Produção de Petróleo e Gás. **Exame**, São Paulo: Editora Abril, 2009 (22): p. 73. 18 nov. 2009.

<sup>12</sup> BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 01 nov. 2011.

### 1.2.1 Breve histórico da regulação do setor petrolífero

Desde a segunda metade do século XIX, já vinham sendo realizadas prospecções de petróleo em território brasileiro. Entretanto não existia, à época, um arcabouço regulatório bem estruturado. Nos termos da Constituição da República de 1891<sup>13</sup>, mais especificamente em seu artigo 72, §17, as minas pertenciam, em regra, aos proprietários do solo, podendo haver limitações legais a tal direito, em razão de interesses inerentes à exploração de minérios. Com isso, diante dessa base normativa,

o Estado Brasileiro deixou de ter qualquer interferência sobre as reservas porque 'o subsolo seria, na verdade, apenas acessório da superfície, sendo que os recursos minerários nele encontrados configurariam tão-somente frutos pertencentes ao proprietário do solo' como bem ensina Paulo Valois Pires.<sup>14</sup>

A Constituição seguinte, de 1934, inovou, instituindo disciplinamento diametralmente oposto, no qual as propriedades do solo e do subsolo não se confundiam. Através de tal diploma constitucional, ficou igualmente estabelecido o regime de concessão para a exploração dos recursos minerais, com a positivação de um modelo de exploração que, de certa forma, serviu de base para a regulação vigente do setor.

A década de 1930 foi marcada por diversos movimentos nacionalistas que reverberaram em toda América Latina, exercendo enorme influência no pensamento político da época e, conseqüentemente, no processo de produção legislativa. No caso brasileiro, pode-se afirmar que, em decorrência de tais movimentos, após promulgação do Decreto-lei nº 395/38, as atividades da indústria do petróleo passaram a ser consideradas de utilidade pública, sendo indispensáveis à defesa militar e econômica do País<sup>15</sup>. O aludido decreto veio a ser a primeira legislação da indústria do petróleo. Constituíu-se "o primeiro ato normativo, já de competência federal, a disciplinar todas as etapas da indústria do petróleo existentes à época no

---

<sup>13</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: < [http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 03 nov. 2011.

<sup>14</sup> COSTA, Maria D'Assunção. **Comentários à lei do petróleo: lei federal nº 9.748, de 6-8-1997**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 28.

<sup>15</sup> COSTA, Maria D'Assunção. *Op. Cit.* p. 30.

Brasil, e com isso iniciar a intervenção e controle das atividades da indústria petrolífera”<sup>16</sup>. Em 1941, outro Decreto-lei<sup>17</sup> introduziu, no direito pátrio, fortes elementos nacionalistas. Tratava-se da declaração de que as jazidas de petróleo e gás natural seriam de propriedade da União e da imposição de que as sociedades exploradoras de petróleo fossem compostas por sócios e acionistas brasileiros.

Com a ascensão do Governo Dutra e a promulgação da Carta Magna de 1946, a vedação à exploração do petróleo brasileiro por estrangeiros findou, restando apenas a necessidade de que houvesse organização das empresas conforme a legislação brasileira. Desse modo, notou-se uma inversão substancial em relação a uma das principais inovações trazidas pelo Decreto-lei nº 3.236/41, criando forte fundamento para o fortalecimento dos movimentos políticos que a instituição de planos nacionalistas de exploração do “ouro petrolífero”. Em contraposição aos aspectos liberais da Constituição de 1946, em 1953, foi editada a Lei Federal nº 2.004, que atribuiu o monopólio das atividades de pesquisa, lavra, refino e transporte de petróleo à União e à Petrobras, juntamente com o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), de maneira que cabia a esta instituição atuar no âmbito da fiscalização e orientação, ao passo que a Petrobras exercia, de fato, o monopólio<sup>18</sup>. O modelo de regulação criado em 1953 restou inalterado por mais de 20 anos.

Após a primeira crise internacional do petróleo, mais especificamente, em 1975, passaram a ser admitidos os chamados “contratos de risco”<sup>19</sup>, através dos quais a Petrobras poderia celebrar contratos com empresas privadas para prestação de serviços relativos aos estudos e trabalhos exploratórios, permanecendo na órbita de atuação da estatal o exercício das etapas de produção. Com a instituição dos aludidos contratos, pretendia o Governo Federal mitigar os prejuízos causados à economia nacional, em decorrência da vulnerabilidade advinda da dependência do

---

<sup>16</sup> *Idem. Ibidem.* p. 30

<sup>17</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 3.236, de 7 de maio de 1941.** Disponível em: <[http://nxt.anp.gov.br/nxt/gateway.dll/leg/decretos\\_leis/1941/decllei%203.236%20-%201941.xml](http://nxt.anp.gov.br/nxt/gateway.dll/leg/decretos_leis/1941/decllei%203.236%20-%201941.xml)>. Acesso em: 10 nov. 2011.

<sup>18</sup> SIQUEIRA, Mariana de. **O fomento aos campos maduros de petróleo e o desenvolvimento: uma análise jurídico-constitucional.** Natal: Edufrn, 2010. p. 26.

<sup>19</sup> Com base nestes instrumentos, o concessionário assumia todos os riscos do empreendimento, sendo reembolsado, sem juros, dos custos da exploração e do desenvolvimento dos campos pesquisados tendo, ainda, o direito de adquirir uma certa quantidade do petróleo ou do gás descoberto até o limite correspondente ao valor de sua remuneração (SANTOS, Janine Medeiros; BARROS, Felipe Maciel P. **Indústria petrolífera: aspectos teóricos e jurídicos acerca das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.** Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6305/industria-petrolifera>>. Acesso em: 10 nov. 2011).

petróleo estrangeiro e da carência de recursos para investimentos em pesquisa de novas reservas do referido hidrocarboneto. Ocorre que esse modelo não se mostrou exitoso, razão pela qual o mesmo veio a ser extinto com a promulgação da Carta da República de 1988. Assim, a Petrobras passou a atuar, novamente, nos mesmos moldes da fase pretérita a 1975.

A economia brasileira, no período que compreende o fim da década de 1980 e a primeira metade da década de 1990, passou por uma fase de expressiva instabilidade, marcada por elevada inflação e baixo potencial de investimento. Este cenário fez com que o legislativo federal optasse pela modificação do formato do monopólio da Petrobras na indústria do petróleo, operando o que se entendeu por “flexibilização” do monopólio previsto no artigo 177 da Lei Maior, através da Emenda Constitucional (EC) nº9, de 1995. O cerne da alteração trazida pela referida emenda estava na extinção do trecho do artigo supracitado que vedava a cessão ou a concessão de qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural. Com o novo texto, ficou estabelecido que a União poderia contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades apresentadas nos incisos I a IV da indigitada regra constitucional. Através dessa inovação, findou-se o modelo fundado na intervenção estatal direta, passando a vigorar uma nova maneira de se coordenar a indústria do petróleo, por meio de agências reguladoras. Nessa perspectiva, é imperioso destacar a seguinte sustentação de Siqueira<sup>20</sup> acerca das implicações decorrentes da Emenda Constitucional nº9, de 1995:

O antigo Estado Intervencionista, atendendo às exigências do mercado internacional e ao fenômeno político-econômico da globalização, adquiriu as feições típicas de um Estado Normativo e Regulador das atividades econômicas do setor do petróleo. Deixou de intervir diretamente e com exclusividade nas referidas atividades, para discipliná-las de forma indireta, por intermédio do exercício da regulação e da normatização.

Dois anos após a edição da EC acima mencionada, foi sancionada a chamada a Lei do Petróleo (Lei 9.478/97), principal diploma legal regulador da indústria petroleira, a qual criou a ANP, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), instituiu os objetivos norteadores da Política Energética Nacional e disciplinou questões referentes da regulação da atividade econômica no segmento

---

<sup>20</sup> SIQUEIRA, Mariana de. **O fomento aos campos maduros de petróleo e o desenvolvimento: uma análise jurídico-constitucional**. Natal: Edufrn, 2010. p. 29.

de petróleo, gás natural e biocombustíveis. Cabe, ainda, salientar, que, com o advento da EC nº9 e da Lei 9.478/97, as empresas privadas foram contempladas com a possibilidade de exercer atividades até então exclusivas da Petrobras, através de contratos de concessão. Nesse momento, para se adequar a seleção dos que celebrariam os referidos contratos ao princípio fundamental da isonomia, passou a ser indispensável a realização de licitações.

No ano de 2010, a Lei 9.478/97 foi alterada pela Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Esta acrescentou ao texto da Lei do Petróleo dispositivos pertinentes à exploração do Pré-sal e áreas definidas como estratégicas, instituindo o modelo de partilha da produção<sup>21</sup>, o qual, em linhas gerais, trata-se de uma forma mais vantajosa de contratação com os particulares que atuarão nas áreas supracitadas, em que o Estado brasileiro fará jus a uma soma de recursos muito maior que às que são devidas através do regime de concessão, válido para os demais campos produtores, onde há maior risco exploratório e menor perspectiva de lucratividade. De modo mais exato, pode-se afirmar que serão aumentados os dividendos da lavra devidos ao Estado, com o pagamento dos mesmos sendo feitos em óleo.

### 1.2.2 O modelo de agências reguladoras e a ANP

No que tange à caracterização dos órgãos reguladores e disciplinamento das agências reguladoras no ordenamento jurídico brasileiro, vale apontar, de início, a definição de Joaquim Benedito Barbosa Gomes<sup>22</sup>, para quem, no direito brasileiro, agência reguladora é:

uma autarquia especial, criada por lei, também com estrutura colegiada, com a incumbência de normatizar, disciplinar e fiscalizar a prestação, por

---

<sup>21</sup> “Art. 2º. Para os fins desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições: I - partilha de produção: regime de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos royalties devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato; [...]” (BRASIL. **Lei nº 10.351, de 22 de dezembro de 2010.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2011).

<sup>22</sup> GOMES, J. B. B. **Agências reguladoras (uma reflexão de direito constitucional comparado)** in RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 329.

agentes econômicos públicos e privados, de certos bens e serviços de acentuado interesse público, inseridos no campo da atividade econômica que o Poder Legislativo entendeu por bem destacar e entregar à regulamentação autônoma e especializada de uma entidade administrativa relativamente independente da Administração Central.

As agências reguladoras surgiram nos Estados Unidos no fim do século XIX, quando houve um descompasso nas relações entre as empresas de transporte ferroviário e os empresários rurais, motivando o Estado a estabelecer uma regulação que solucionasse o problema do conflito entre esses dois grupos. Durante meados dos anos 30, os EUA passaram por uma forte crise econômica que, segundo Conrado Hübner Mendes<sup>23</sup>, “foi socorrida por uma irrupção de inúmeras agências administrativas que, como parte da política do *New Deal*, liderada pelo Presidente Roosevelt, intervieram fortemente na economia”. A partir daí as agências reguladoras se firmaram no cenário administrativo norte-americano. Como indiretamente ficou demonstrado, tais entidades têm seu nascimento e sua consolidação vinculados a uma mudança na forma como o Estado passa a lidar com as vicissitudes do sistema capitalista e às relações econômico-sociais a ele relacionadas<sup>24</sup>.

O Brasil assistiu, principalmente a partir dos anos 70, o Estado perder sua capacidade de financiar de maneira viável a prestação direta de serviços ao cidadão, de modo que os capitais privados nacionais e internacionais fossem chamados para investir nessa área. Sendo assim, segundo o entendimento de Nelson Jobim<sup>25</sup>,

Surge a necessidade de se estabelecer entre o Estado e o novo prestador privado dos antigos serviços públicos uma entidade intermediária que pudesse ter autonomia, no sentido de não implementar políticas partidárias de resultados eleitorais, mas sim assegurar o que o Juiz Shutterland chamou de “política da lei”. Surge portanto a necessidade da legislação começar a definir as políticas e os objetivos daquele setor da economia, transferindo e delegando funções a uma agência autônoma e independente, não condicionada às vicissitudes políticas do poder executivo e apta a definir os instrumentos e meios pelos quais pode-se chegar aos fins previstos na Lei.

---

<sup>23</sup> MENDES, Conrado Hubner *apud* GOMES, J. B. B. **Agências reguladoras (uma reflexão de direito constitucional comparado)** in RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 332.

<sup>24</sup> *Idem*. *Op. Cit.* p. 332.

<sup>25</sup> JOBIM, Nelson. **Aspectos jurídicos da abertura do mercado de petróleo** in RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 400.

O modelo de agências reguladoras, no Brasil, surgiu na segunda metade dos anos 90, acompanhando o processo de reforma do Estado e do aparelho estatal relacionado à abertura de mercado provocada por governos dotados de características neoliberais. Foi o conhecido contexto do Programa Nacional de Desestatização que objetivava modificar estrategicamente o papel do Estado na economia, de modo a fazer com que a iniciativa privada se encarregasse de executar determinadas atividades, especialmente as de cunho econômico. Isso buscava permitir que o ente estatal se voltasse principalmente para o atendimento das necessidades fundamentais da população. De acordo com Ana Paula Lima da Costa *et al.*<sup>26</sup>, “o Estado passa do papel de empreendedor para o de regulador”.

Com as “lacunas” deixadas pelo ente estatal, passou-se a reformar a legislação do País, estabelecendo diretrizes, princípios e definições que regulariam os setores desestatizados, o que anteriormente não acontecia, uma vez que eram as próprias empresas públicas que definiam as regras e objetivos das áreas em que atuavam, logicamente, de acordo com orientações do governo. No caso do setor petrolífero, o maior exemplo disso é o artigo primeiro da Lei 9.478/97<sup>27</sup>.

Caracterizando mais especificamente o órgão regulador do setor petrolífero, constatou-se que, de acordo com o disposto na Lei do Petróleo, a ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos

---

<sup>26</sup> COSTA, Ana Paula Lima da; BORGES, Ricardo; BATISTA, Rosângela. **A Agência Nacional do Petróleo – ANP** in MOLL, Luiza Helena. **Agências de Regulação do Mercado**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002, p. 289.

<sup>27</sup> Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

- I - preservar o interesse nacional;
- II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;
- III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;
- IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;
- V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal;
- VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural;
- VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País;
- VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;
- IX - promover a livre concorrência;
- X - atrair investimentos na produção de energia;
- XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.
- XII - incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional.

biocombustíveis, cabendo-lhe pôr em prática várias atribuições elencadas pela própria Lei.

No âmbito da ANP, é possível verificar, que a Lei do Petróleo n. 9.478/97 estabelece várias metas, sem expor de maneira satisfatória o modo como elas serão alcançadas. Portanto o legislador, ao citar de maneira exaustiva, nos artigos sétimo e oitavo da lei, o poder regulador da ANP, teria promovido descentralização das sedes normativas, cabendo à autarquia, “substituir” o Poder Legislativo em determinados pontos, ao criar novas normas e promover sua aplicação. Com isso, mais uma vez recorrendo a Aragão, foi dada competência à agência “para buscar, de forma permanente e dinâmica, os meios aptos a realizar os objetivos legais”<sup>28</sup>.

Ocorre que a essa instituição não caberia apenas elaborar normas. Marcos Juruena<sup>29</sup>, ao trabalhar o significado da função reguladora das agências reguladoras, expõe que a regulação é mais ampla que o aspecto normativo. Desse modo, ela envolveria os âmbitos executivo e judicante. Assim, a agência atua no tratamento concreto dos interesses de um determinado setor relevante e na solução de conflitos entre os operadores na seara a que ela se vincula.

Deste modo, é válido apresentar, com base na Lei nº 9478/97, as principais atribuições que dizem respeito à ANP, de maneira que se possa identificar em que áreas a agência irá buscar os meios aptos a realizar os objetivos legais. O artigo oitavo dessa Lei, que trata das atribuições da entidade, apresenta trinta e seis incisos que abordam desde a elaboração de editais e celebração de contratos, até o estabelecimento de critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário.

De todos os incisos, os mais destacados são os que conferem ao órgão regulador os papéis de implementação da política nacional do petróleo, contida na política energética nacional; de cumprimento das boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados, do gás natural e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente; e os que regulam as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Município.

---

<sup>28</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Princípios de direito regulatório do petróleo** in RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás**, Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 314.

<sup>29</sup> JURUENA, Marcos. **Agências Reguladoras** in RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 374-377.

Pelos aspectos até aqui abordados, é perceptível o interesse do Estado em transformar a ANP em entidade que desempenhe, nos mais variados segmentos da indústria petroleira, o que está estabelecido e o que venha a ser instituído na política energética nacional.

### 1.2.3 Características e dificuldades do modelo regulatório atual

A legislação brasileira do setor petrolífero é programática, estabelecendo fins que orientam a atuação das instituições públicas e privadas que desempenham atividades no âmbito daquela área econômica, consoante foi possível verificar acima, quando se discorria acerca da Lei 9.478/97. Nesse sentido, de maneira geral, pode-se afirmar que a lei que regula o segmento petroleiro não é constituída por dispositivos capazes de limitar demasiadamente a execução da Política Energética Nacional, de modo que, por razões principiológicas de Direito Econômico, entendeu-se correto conferir, através da Lei do Petróleo, ampla margem para a atuação do Estado, por meio de regramentos infralegais.

Pode-se afirmar que a legislação do petróleo pátria é moderna, vez que fornece condições aos entes públicos de promover uma política energética consistente, sem que se sofra qualquer prejuízo em razão da dinâmica do mercado globalizado. Embora haja previsão legal no sentido de existir um programa a ser seguido pela indústria do petróleo, o Direito que regula qualquer ramo da economia, como ensina Alexandre Santos de Aragão<sup>30</sup>, para ser de fato eficiente, deve estar compassado temporalmente em relação aos fatos e as atividades que serão passíveis de regulação, de modo que possua o mesmo dinamismo apresentado pelos agentes econômicos. Desse modo, a regulação da atividade econômica deve conter baixa densidade normativa, uma vez que um arcabouço legal muito denso geraria empecilhos para um controle satisfatório da economia. É o que acontece no caso do marco regulatório da indústria do petróleo. Em havendo baixa densidade normativa, abre-se espaço para que questões mais específicas sejam reguladas por atos administrativos e, em última instância, por decisões judiciais. Como a legislação não estabelece os meios para se chegar à efetuação dos fins estabelecidos pela lei,

---

<sup>30</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Princípios de direito regulatório do petróleo** in RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás**, Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 313.

em grande medida, quem dita os rumos da regulação, na lição de Aragão<sup>31</sup>, é o Direito Administrativo Econômico. Segundo esse autor, tal ramo do Direito é o meio para realização de fins que o interesse público almeja. A fim de melhor aproximar a questão ora suscitada à regulação da indústria do petróleo, cumpre destacar que a Lei 9.478/97 prevê muitos fins, porém, em contrário, foram estabelecidos poucos meios para alcançá-los. Assim, ratificando raciocínio anteriormente exposto, tal diploma legal, descentraliza as sedes normativas, conferindo à ANP poder para buscar, com maior dinamicidade e de forma coordenada, os meios capazes de realizar os objetivos legais, tendo em vista, especialmente, as resoluções do CNPE e os fins previstos no artigo 1º da Lei do Petróleo.

Sucedo que a ampla atribuição do poder normativo à ANP cria um ambiente apto ao surgimento de conflitos, ou incertezas, relativas à efetiva realização do interesse público. Em tese, quem dita os rumos da indústria do petróleo no âmbito regulatório é a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, pois, de acordo com a Lei do Petróleo, a mesma possui a finalidade de promover a regulação, a contratação e a fiscalização da indústria do petróleo, além de implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, conforme o previsto pela a política energética nacional. Entretanto, embora as agências reguladoras sejam, em princípio, autônomas, o fato de o governo ser o planejador e definidor do que vem a ser a política energética nacional, conforme resta claro da leitura do *caput* do artigo 2º da Lei 9.478/97<sup>32</sup>, o órgão regulador pode sofrer influências significativas de interesses políticos que não estejam necessariamente comprometidos com uma política do petróleo sólida e de vocação eminentemente estatal, voltadas para a consecução de metas de médio e longo prazo. Nesse sentido, considera-se, aqui, o ensinamento de Haroldo Lima<sup>33</sup>, para quem a relação da ANP com o governo é: “implementar a política por este traçada, que reflete o interesse nacional, definido por quem tem mandato popular para fazê-lo – o governo eleito”. Com efeito, queda criado um ponto de convergência de atribuições que torna difícil a compreensão acerca dos limites de atuação da agência reguladora (autônoma) e do CNPE (vinculado à Presidência da República), de modo que se

---

<sup>31</sup> *Idem. Ibidem.* p. 314.

<sup>32</sup> Art. 2º Fica criado o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a: [...].

<sup>33</sup> LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Synergia, 2008. p. 80.

torna difícil delimitar até que ponto as ações destes órgãos são consideradas “formulação de políticas públicas” ou “implementação de políticas públicas”. Frise-se que, segundo Aragão<sup>34</sup>, a relação entre o que se entende por “formulação” e “implementação”, no sentido acima exposto, é circular e dialética. Esta problemática foi bastante evidente nos primeiros anos de atuação da ANP, quando esta, irregularmente, exercia a outorga de concessões, cuja competência é do CNPE. O texto da Lei do Petróleo é claro no que diz respeito à atribuição da agência de realizar estudos visando à delimitação de blocos para efeitos de concessão ou contratação sob o regime de partilha, porém não lhe dá expressamente o poder de outorga. Em razão dessa imprecisão legal, a ANP procedeu às irregularidades aludidas.

Outro ponto importante que merece ser abordado neste tópico é o fenômeno da captura de agências reguladoras, inerente ao modelo regulatório baseado na atuação desses órgãos. De acordo com a “teoria da captura”, o Estado, através de seus órgãos reguladores, “corre o risco de ser ‘adquirido’ pela indústria, com ‘a regulação desenhada e operada primariamente para o seu benefício’”<sup>35</sup>. Isso quer dizer que as indústrias reguladas podem exercer influência sobre a agência reguladora, fazendo com que os atos pertinentes à regulação sejam corrompidos, de modo a atender os anseios de determinadas entidades privadas, em detrimento do interesse público. No caso da ANP, não são incomuns as divulgações de notícias que tornam públicos indícios de tráfico de influência no indigitado órgão regulador<sup>36</sup>, o que significa que sua estrutura institucional não é a mais adequada e que o Estado e a sociedade não estão exercendo o devido controle em face da agência. Nessa perspectiva, a confiança no modelo regulatório atual resta afetada, pois, como assevera Haroldo Lima<sup>37</sup>, a agência reguladora

---

<sup>34</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Princípios de direito regulatório do petróleo** in RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás**, Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 319.

<sup>35</sup> BRASIL. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro: relatório do grupo de trabalho interministerial**. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao\\_das\\_agencias\\_reguladoras\\_-\\_casa\\_civil.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf)>. Acesso em: 5 nov. 2011.

<sup>36</sup> CORREIO FORENSE. **Royalties sob suspeita faz Polícia Federal investigar tráfico de influência na ANP**. Disponível em: <[http://www.correioforense.com.br/noticia\\_pdf/id/43373/titulo/Royalties\\_sob\\_suspeita\\_faz\\_Policia\\_Federal\\_investigar\\_trafico\\_de\\_influencia\\_na\\_ANP.html](http://www.correioforense.com.br/noticia_pdf/id/43373/titulo/Royalties_sob_suspeita_faz_Policia_Federal_investigar_trafico_de_influencia_na_ANP.html)>. Acesso em: 5 nov. 2011.

<sup>37</sup> LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Synergia, 2008. p. 81.

não pode ser 'capturada', nem pelos agentes privados, nem pela estatal. Em qualquer dessas duas hipóteses, os interesses nacionais terminariam sendo sacrificados porque os concessionários, a estatal e os entes privados, nacionais e estrangeiros, perderiam a confiança no país, como terra para investimentos.

Porém, é necessário ir mais além de uma avaliação meramente econômica da questão, uma vez que a falta de independência por parte da ANP é sinal da ocorrência de um prejuízo muito maior. Tendo em vista o fato de a higidez da indústria do petróleo significar segurança energética e, em certa medida, musculatura econômica, a má gestão do segmento do "ouro negro" enseja prejuízos de ordem estratégica e, conseqüentemente, violam os interesses do povo brasileiro.

### 1.3 Os Desafios do Setor e a Busca pelo Desenvolvimento

O petróleo e seus derivados estão significativamente presentes no dia-a-dia da população mundial, de maneira que a hipotética cessação de seu uso inviabilizaria a manutenção do estilo de vida da sociedade atual. Da leitura da primeira seção deste capítulo, é possível se inferir o quanto a utilização desse óleo de origem fóssil e de seus derivados foi fundamental para a evolução da idéia de conforto nas atividades do cotidiano, bem como para o aperfeiçoamento do conhecimento científico aplicado à indústria, tornando-se a principal fonte de energia do mundo moderno<sup>38</sup>. Com efeito, se semanticamente a noção de desenvolvimento da sociedade está ligada à idéia de progresso, ou adiantamento<sup>39</sup>, tomando-se como pressuposto o fato de que para se alcançar o desenvolvimento, faz-se necessária a superação de etapas tidas como subdesenvolvidas para uma determinada localidade ou época, é possível concluir, tendo-se em mente o estágio de dependência da sociedade em relação à indústria do petróleo, que discussões sobre desenvolvimento, por mais específicas que sejam, podem direta ou indiretamente estar relacionadas ao ramo da economia supracitado. Destarte, o modelo atual de produção e utilização do petróleo se encontra incluído em debates desenvolvimentistas de mais alta relevância, associando-se a temas como: meio ambiente, tecnologia, qualificação educacional da população economicamente ativa,

---

<sup>38</sup> PETROBRAS. **Petróleo**. Disponível em: < <http://www.petrobras.com.br/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/petroleo/>>. Acesso em: 6 nov. 2011.

<sup>39</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 650.

distribuição de renda, entre outros. Isso significa que em diversas áreas a forma de utilizar ou explorar o petróleo e seus rendimentos pode trazer contribuições expressivas à sociedade, no que diz respeito ao auxílio a processos que conduzem à melhoria do bem-estar da população.

### 1.3.1 A busca pela adequação às atuais demandas ambientais

A incompatibilidade dos estilos de vida e consumo reinantes na sociedade contemporânea em relação à capacidade do meio ambiente de se manter em seu devido estado de equilíbrio é evidente. Hodiernamente muito se discute acerca de alternativas ao modelo atual de consumo excessivo, aproveitamento inadequado de recursos minerais e degradação ambiental, contudo as perspectivas futuras, até o presente momento, têm se mostrado preocupantes, ensejando questionamentos sobre a possibilidade de as futuras gerações poderem viver com o nível de conforto que a geração atual alcançou.

De outra banda, é válido destacar que a produção de petróleo está intimamente relacionada a numerosos riscos ao meio ambiente, desde a extração até a comercialização de seus derivados. Vazamentos em oleodutos e navios petroleiros são acidentes não muito freqüentes, porém causam expressivas degradações ao meio ambiente. Nesse sentido, vale ressaltar que as tecnologias de prospecção hodiernamente disponíveis são insuficientes, visto que operações de extração de petróleo no ambiente submarino; malgrado existam avançados dispositivos tecnológicos de contenção de fluxo de óleo nos poços, são tidas como tão potencialmente danosas quanto o transporte do produto da lavra em si.

O cenário acima exposto tem exigido mudança de postura em relação à questão ambiental, tanto por parte das empresas petroleiras, como por parte dos Estados. Na realidade, tem se verificado que, por razões legais ou estratégias de mercado, grandes empresas petroleiras, mesmo que timidamente, já estão promovendo iniciativas voltadas para a minimização dos impactos decorrentes da exploração de hidrocarbonetos fósseis. Dois exemplos que merecem destaque são o da NIOC, do Irã, e da PDVSA, empresa venezuelana. A primeira investiu em “nanotecnologia com a utilização de nanopartículas que eliminariam a contaminação das áreas atingidas pela exploração de petróleo, adaptando-as à tecnologia verde, a

qual resultaria na redução de 200 milhões de toneladas por ano de carbono”<sup>40</sup>, ao passo que a segunda tem tomado iniciativas no sentido de limpar áreas onde já houve extração de óleo e debater com a sociedade “propostas em educação ambiental para práticas inovadoras, reduzindo, assim, o impacto de derramamento de petróleo sobre o ecossistema”<sup>41</sup>. Sob o ponto de vista da atuação do Estado, cabe registrar a atuação da ANP, no tocante à consecução do seu dever de proteger o meio ambiente, consoante determina o artigo 1º da Lei do Petróleo. A aludida agência é dotada de uma coordenadoria específica para a seara ambiental, a qual, segundo o Regimento Interno da ANP<sup>42</sup>, não desempenha apenas ações orientadas para o simples cumprimento da legislação ambiental vigente, mas também acompanha o desenvolvimento científico e tecnológico, de modo a buscar um constante aperfeiçoamento da regulação ambiental na indústria do petróleo.

Com efeito, observa-se que a problemática ambiental forma parte essencial dos desafios postos para a indústria petroleira e já exige ações consistentes e eficazes, por parte dos setores público e privado, em busca da sustentabilidade ambiental.

### 1.3.2 Demanda tecnológica

A descoberta da abundante reserva de petróleo contida na província do Pré-Sal foi um evento que colocou em lugar de destaque a excelência da Petrobras no desenvolvimento de tecnologias destinadas à prospecção de óleo em águas profundas e na formação de mão-de-obra qualificada. O conhecimento do potencial de produção de óleo na referida região, por parte da estatal, é fruto de pesquisas e experiências acumuladas por mais de meio século e findou por deixar patente a idéia de que investimentos em tecnologia potencializam as possibilidades de fortalecimento da indústria energética nacional.

---

<sup>40</sup> ASSIS GOMES JÚNIOR, Maurício; PONTES, R. P. A.; FERNANDES PEREIRA, Valéria; FERNANDES PEREIRA, Maria Marconiete. **O Consumo do Petróleo no Cenário da Economia Verde**. In SEABRA, Giovani de Farias *et al.* **A Conferência da Terra: Aquecimento Global, Sociedade e Biodiversidade**. Volume III. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, p. 572-579, 2010. p. 575.

<sup>41</sup> *Idem. Ibidem.* p. 575.

<sup>42</sup> ANP. **Regimento Interno da Agência Nacional do Petróleo – ANP**. Disponível em: <[http://nxt.anp.gov.br/nxt/gateway.dll/leg/folder\\_portarias/portarias\\_mme/1998/pmme%20215%20-%201998.xml#anexo\\_art14](http://nxt.anp.gov.br/nxt/gateway.dll/leg/folder_portarias/portarias_mme/1998/pmme%20215%20-%201998.xml#anexo_art14)>. Acesso em: 07 nov. 2011.

Estudos da *U.S. Energy Information Administration*<sup>43</sup> estimam que, nos próximos 24 anos, o consumo de combustíveis líquidos no mundo será, aproximadamente, 23% maior que o atual, revelando uma tendência de aumento na demanda por combustíveis quase inquestionável, visto que bilhões de pessoas, em especial nos países emergentes, estão elevando sua renda e se inserindo em um processo de alteração dos padrões de consumo, gerando reflexos significativos no consumo de combustíveis fósseis. Prova disso é o fenômeno do aumento da frota de veículos nas cidades brasileiras.

Nessa perspectiva, levando-se em consideração o fato de os hidrocarbonetos fósseis constituírem recursos finitos, a indústria petrolífera se encontra diante do desafio de compassar o desenvolvimento tecnológico, a descoberta de novas reservas petrolíferas e a utilização de fontes alternativas de energia com a procura mencionada no parágrafo precedente, observando, como já analisado, os imperativos ambientais.

### 1.3.3 Formação de mão-de-obra qualificada

O Brasil historicamente tem apresentado números insatisfatórios no que respeita à educação de sua população desde o nível da alfabetização até o ensino superior. Há pouco mais de 40 anos, quase 40% das pessoas maiores de 15 anos eram alfabetizadas e, em paralelo, só metade das crianças freqüentava a escola<sup>44</sup>, de modo que, ao longo dos anos, tem sido uma tarefa difícil para as empresas do ramo petrolífero captar profissionais qualificados para o exercício de atividades que fazem parte desse segmento do mercado.

Da década de 1960 até os dias atuais, indubitavelmente, muito melhorou. Menos de 10% da população, com mais de 15 anos, é analfabeta e já há 6 milhões de pessoas matriculadas no ensino superior<sup>45</sup>. No que se refere especificamente à indústria do petróleo, a formação de recursos humanos na indigitada área se confunde com os empreendimentos da Petrobras na capacitação de pesquisadores

---

<sup>43</sup> U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **International Energy Outlook 2011**. Disponível em: < <http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484%282011%29.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2011.

<sup>44</sup> LAHÓZ, André. O mais difícil vem agora. **Exame**, São Paulo: Editora Abril, 2011 (17): p. 64. 21 set. 2011.

<sup>45</sup> *Idem*. *Op. Cit.* p. 63.

do setor de petróleo e gás. Porém, nos últimos 12 anos, essa realidade tem mudado, uma vez que a comunidade científica se aproxima, cada vez mais, das instituições do referido segmento. A ANP criou, em 1999, o Programa de Recursos Humanos para o Setor de Petróleo e Gás (PRH/ANP), o qual, desde então vem fomentando a pesquisa e a produção acadêmica, de modo que muitos dos estudantes que passam por tal programa passam, posteriormente, a atuar no seu ramo de petróleo e gás. Portanto, resta claro o retorno do investimento em qualificação profissional, o que faz com que surja a necessidade de criação e ampliação de programas como o PRH/ANP para o suprimento da carência de profissionais aptos para atuar na seara em estudo.

Com a exploração do Pré-Sal, a demanda por profissionais aumentará significativamente. Até 2013, serão abertos quase 700 mil postos de trabalho, sendo 207 mil apenas na Petrobras<sup>46</sup>. Assim, na medida em que o setor petrolífero capacita trabalhadores, para preencher as aludidas vagas, os ganhos em termos educacionais serão expressivos.

#### 1.3.4 Distribuição de renda e investimentos estratégicos

Mundialmente, as rendas provenientes da produção de petróleo são grandiosas. No caso brasileiro, conforme já se abordou no presente trabalho, o setor petrolífero representa, aproximadamente, 10% do PIB nacional. Este panorama transparece o fato de que a indústria ora analisada ser responsável pela produção de riquezas em valores expressivos, que, em comparação com outros segmentos da economia, mostram sua força, no tocante à capacidade de contribuição para a higidez da economia nacional. Nessa perspectiva, em observância aos princípios constitucionais da ordem econômica, às deficiências estruturais da Administração Pública e ao estado de miséria em que vive uma parcela significativa da população brasileira, torna-se imperioso o estabelecimento de regramentos capazes de instituir o justo aproveitamento das rendas decorrentes da indústria do petróleo, visto que o proveito econômico de um bem da União<sup>47</sup>, não pode ser compreendido apenas

---

<sup>46</sup> FUSCO, Camila; STEFANO, Fabiane. Onde as coisas acontecem. **Exame**, São Paulo: Editora Abril, 2009 (18): p. 41. 23 set. 2009.

<sup>47</sup> Constituição Federal, Art. 20, IX.

numa ótica meramente comercial, mas, eminentemente, sob o ponto de vista político.

Nesse sentido, as discussões acerca da distribuição de participações governamentais<sup>48</sup>, em especial dos *royalties*, e sobre Fundo Social, a que se refere a Lei 12.351/2010, têm se destacado, no âmbito do Congresso Nacional, mormente após a descoberta do Pré-sal. Com uma expectativa de lucros altíssimos, em razão da exploração dessa região, tornou-se significativamente evidente a carência de meios aptos a propiciar benefícios duradouros e coletivos, em consequência do gasto das rendas resultantes da produção do “ouro negro”. Trata-se de uma fonte energética finita, pertencente ao povo brasileiro, cujos frutos, todavia, têm sido geridos de maneira incompatível com os anseios da sociedade. É imprescindível que os bilhões de reais arrecadados anualmente em decorrência das participações governamentais sejam revertidos em avanços em áreas estratégicas como educação, saúde, infraestrutura, ciência e tecnologia, o que, muitas vezes, não se vê na realidade atual, visto que Estados e Municípios “produtores” apresentam resultados pífios em termos de melhoria de serviços públicos básicos, como saúde e educação. Em paralelo ao mau investimento das rendas, revela-se uma conduta governamental incongruente: as participações governamentais têm tornado possível a elevação de gastos correntes de prefeituras e câmaras municipais<sup>49</sup>.

Diante do exposto, nota-se que a conjuntura hodierna, na qual a indústria do petróleo se insere, apresenta grandiosos desafios, com os quais o referido setor, invariavelmente, tem de lidar, que envolvem aspectos regulatórios, ambientais, políticos, sociais, econômicos, entre outros. O setor petrolífero é possuidor de uma capacidade significativa de contribuição na superação das problemáticas aqui apontadas e de, conseqüentemente, incluir o Brasil numa rota de desenvolvimento, há muito tempo vislumbrada por seu povo. Nessa perspectiva, resta saber em que medida as licitações de blocos exploratórios podem auxiliar o aludido processo de desenvolvimento, considerando os objetivos constitucionais relacionados à garantia ao desenvolvimento nacional expressa na Lei Maior.

---

<sup>48</sup> Participações governamentais são pagamentos a serem realizados pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, conforme previsto na Lei 9.478/1997. Incluem bônus de assinaturas, royalties, participação especial e pagamento pela ocupação ou retenção de área. O Decreto nº 2.705/1998 estabelece os critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais (ANP).

<sup>49</sup> VEJA. **Governos aproveitam mal royalties do petróleo.** Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/governos-aproveitam-mal-royalties-do-petroleo>>. Acesso em: 08 nov. 2011.

## 2. AS LICITAÇÕES DE BLOCOS EXPLORATÓRIOS DE PETRÓLEO E A POLÍTICA REGULATÓRIA A ELAS APLICADA

O presente capítulo aborda diversos aspectos das licitações de blocos exploratórios de petróleo, de modo a propiciar uma melhor compreensão deste tipo de certame na área ora analisada, simplificando a posterior associação dos procedimentos licitatórios em pauta à garantia constitucional ao desenvolvimento nacional.

Antes da imersão em questões mais específicas referentes aos certames licitatórios em exame, cabe registrar que as licitações de blocos exploratórios de petróleo são consequência da regulação criada após a Emenda Constitucional nº9, de 1995. Conforme consignado anteriormente, o Estado brasileiro passou a admitir a contratação, mediante contrato de concessão, de empresas privadas para o exercício das atividades de pesquisa, lavra, refinação, importação, exportação e transporte marítimo de petróleo, extinguindo-se, assim, o modelo pretérito de intervenção estatal direta. A entrada em vigor da referida emenda não findou o monopólio exercido da União no exercício das atividades supramencionadas<sup>50</sup>, porém para que os particulares pudessem exercer tais atividades econômicas, monopolizadas pelo Estado, o legislador, na Lei do Petróleo<sup>51</sup>, determinou que a outorga da concessão para realizá-las deveria ser precedida de certame licitatório, exceto para contratação com a Petrobras, no prazo de um ano a partir da publicação da Lei, em consonância com seu artigo 34. Desse modo, a licitação passaria a ser o único meio legal para a contratação acima referida. Frise-se, ainda, que, com o advento da Lei 12.351/2010, a contratação direta da Petrobras voltou a ser admitida, em razão do disposto em seu artigo 12<sup>52</sup>, pois se entendeu que, por razões ligadas à preservação do interesse nacional e ao atendimento de objetivos da política energética nacional, a estatal deveria ser a responsável pelas atividades de exploração de hidrocarbonetos fluidos nas regiões do Pré-sal, ou outras que

---

<sup>50</sup> Constituição Federal, art. 177, I, II, III, IV.

<sup>51</sup> Lei 9.478/97, art. 23.

<sup>52</sup> Art. 12. O CNPE proporá ao Presidente da República os casos em que, visando à preservação do interesse nacional e ao atendimento dos demais objetivos da política energética, a Petrobras será contratada diretamente pela União para a exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção.

porventura sejam consideradas estratégicas. Destarte, admite-se, também, a dispensa de licitação nas hipóteses que venham a ser definidas pelo CNPE.

## 2.1 O Conceito de Licitação, seus Objetivos e seus Princípios

A licitação é uma das principais expressões do republicanismo no ordenamento jurídico pátrio. Trata-se de uma patente manifestação do interesse público<sup>53</sup>, direcionada à consecução do princípio da isonomia. Em sendo o Brasil uma república, não se vislumbra a contratação com a Administração Pública, sem que se pressuponha a prévia realização de certame licitatório. Sem este, o poder público se afasta do princípio constitucional da impessoalidade e, conseqüentemente, do fim maior da república, qual seja, o estabelecimento de uma forma de governo não pessoal<sup>54</sup>. Assim, ante tais considerações introdutórias, não haveria que se cogitar forma de contratação distinta da elencada acima, para o exercício de atividades inclusas no rol de monopólios da União, como é o caso da exploração e produção de petróleo.

Consoante o acima exposto, ao contrário das contratações na esfera do direito privado, a celebração de contratos com o ente público está adstrita a um campo de liberdades mais limitado, devendo se observar formalidades como o procedimento licitatório. A fim de se compreender melhor o que é, de fato, a licitação, impende citar a seguinte lição de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>55</sup>:

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Assim, restam caracterizados, pelo menos, dois objetivos bem definidos, no que diz respeito à observância do interesse público, quais sejam: i) conferir à Administração a faculdade de realizar o negócio que lhe seja mais vantajoso e ii) garantir que os

---

<sup>53</sup> Entenda-se interesse público na sua acepção primária, ou seja, como uma representação do conjunto de interesses individuais prevalentes em uma determinada sociedade.

<sup>54</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes *apud* GRAU, Eros Roberto. **Licitação e contrato administrativo (estudos sobre a interpretação da lei)**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 14.

<sup>55</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 517.

administrados terão a possibilidade de concorrer, de maneira isonômica, à contratação que a Administração deseja celebrar<sup>56</sup>. Ademais disso, os fins a que se destinam os procedimentos licitatórios estão consignados no art. 3º da Lei 8.666/93, a saber:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Como é possível observar no dispositivo acima transcrito, além dos princípios que regem a Administração Pública, de acordo com o *caput* do artigo 37 constitucional, as licitações devem ser processadas e julgadas em conformidade com os princípios da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, além de outros que lhe sejam correlatos, os quais orientam o certame licitatório em direção aos imperativos de isonomia e segurança jurídica.

Desta feita, compreende-se que a licitação deve: i) estar adstrita às determinações legais (legalidade); ii) seguir o interesse público, em detrimento de privilégios pessoais (impessoalidade); iii) se “desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis”<sup>57</sup> (moralidade); iv) evitar a discriminação dos licitantes que prejudiquem a justa seleção (igualdade); v) ser realizada por meio de atos públicos, com a devida divulgação dos mesmos, exceto o julgamento, para a melhor apreciação dos elementos atinentes ao procedimento pelos julgadores (publicidade); vi) observar imperativos de “cuidado, diligência e correção ética e juridicamente vinculante do ponto de vista dos meios empregados em suas atividades”<sup>58</sup> (probidade administrativa); vii) obedecer aos “termos do pedido ou do permitido no edital”<sup>59</sup> (vinculação ao instrumento convocatório); e viii) afastar o “discricionismo na

---

<sup>56</sup> GRAU, Eros Roberto. **Licitação e contrato administrativo (estudos sobre a interpretação da lei)**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 14.

<sup>57</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 529.

<sup>58</sup> LEITE, Marcelo Lauer. **A licitação na indústria do petróleo: aspectos regulatórios**. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2011, p. 56.

<sup>59</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 51.

escolha das propostas, obrigando os julgadores a se aterem ao critério prefixado pela Administração”<sup>60</sup> (julgamento objetivo).

## 2.2 Análise Histórica das Licitações no Brasil e o Caso da Indústria do Petróleo

Desde o século XIX, quando as Ordenações Filipinas disciplinavam parcela considerável do direito pátrio, existem regras que se assentam no imperativo de celebração de negócios jurídicos com o ente estatal, na forma mais vantajosa para o Poder Público, de maneira a visar sempre um acordo dotado da melhor forma e com o melhor preço possível para a Administração. Com o transcorrer do tempo, a quantidade de regulamentos destinados à imposição de procedimentos direcionados à efetivação dos objetivos sobreditos cresceu, porém, só a partir da Lei Federal nº 4.401/64, o termo licitação passou a ser utilizado para exprimir “todas as modalidades de procedimentos que tivessem por escopo a construção de obras, a prestação de serviços e a aquisição de materiais em favor do Estado”<sup>61</sup>.

No âmbito constitucional, até 1988, as licitações não tinham sido abordadas expressamente, sendo o instituto em tela confundido com o combate ao abuso de poder econômico e a defesa da concorrência, no tocante às questões relativas à eleição da pessoa que contrata com a Administração. Fato, este, que, em certa medida, reflete a dificuldade dos políticos brasileiros em romper com as tradições clientelistas e paternalistas, presentes, historicamente, na gestão da coisa pública no Brasil. Por ocasião da entrada em vigor da Carta Magna ora vigente, o dever de licitar passou a estar consignado na mais alta alçada de hierarquia normativa<sup>62</sup> e trouxe consigo a necessidade de edição de um regulamento para tratar das regras inerentes ao procedimento licitatório. Em decorrência dessa norma constitucional, surgiu, em 1993, o Estatuto Geral das Licitações (Lei 8.666/93), para regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, veiculando as normas gerais em matéria de licitação, obrigatórias em todo o País. O surgimento da Lei 8.666/93 é um marco na história das licitações, uma vez que, através da mesma, o dever de licitar

---

<sup>60</sup> *Idem. Ibidem.* p. 53.

<sup>61</sup> LEITE, Marcelo Lauer. **A licitação na indústria do petróleo: aspectos regulatórios**. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2011, p. 45.

<sup>62</sup> Constituição Federal, art. 37, XXI.

passou a ser esclarecido de forma mais aprofundada, foram estabelecidas regras rígidas no que se refere aos editais e ao julgamento das propostas, e ficou assegurado o direito constitucional à ampla defesa, nos casos de anulação ou revogação do procedimento licitatório pela Administração<sup>63</sup>. Assim, verifica-se que a lei criada representou avanços significativos para o instituto da licitação, pois atentou para imperativos constitucionais pertinentes à Administração Pública e conferiu maior segurança jurídica ao certame.

Embora os princípios republicanos que ensejam a obrigação de licitar sejam válidos para vários tipos de contratos com a Administração, inclusive o de concessão, sua aplicabilidade não é absoluta e, durante muito tempo, não foram soberanos, no âmbito do exercício das atividades de exploração e produção de petróleo.

Na segunda metade do século XIX, época em que a indústria petroleira ainda era incipiente, o imperador do Brasil, Dom Pedro II, já havia outorgado concessões, em benefício de pessoas específicas, para a exploração de petróleo. Lógica que reinou durante muito tempo, posto que com a edição do Decreto nº395/38, que, no que diz respeito à aludida concessão, vigorou até 1953, não houve mudanças significativas em relação ao regime anterior, pois, nos termos por ele definidos, “qualquer pessoa, atendidas as exigências do decreto, poderia solicitar ao Governo Federal a necessária outorga de ‘autorização’ para a prática de atividades vinculadas à indústria petrolífera”<sup>64</sup>. Não havia que se falar, ainda, em concorrência.

Sob a égide da Lei nº 2004/53, a Petrobras, como já abordado anteriormente, tornou-se a executora do monopólio da União sobre as atividades relacionadas à indústria do petróleo. Desse modo, até o advento da flexibilização do aludido monopólio, não havia como vislumbrar a possibilidade de realização de certame licitatório para a exploração e produção do indigitado hidrocarboneto, vez que caberia exclusivamente à estatal realizá-las. Ademais, vale salientar que, foi nesse contexto que surgiram os contratos de risco firmados entre a Petrobras e empresas privadas dotadas de recursos tecnológicos modernos, aptos a auxiliar a estatal na exploração do óleo. Tais contratos aparecem na cena energética brasileira como uma estratégia de fortalecimento do setor de petróleo no Brasil e superação das

---

<sup>63</sup> LEITE, Marcelo Lauer. **A licitação na indústria do petróleo: aspectos regulatórios**. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2011, p. 46.

<sup>64</sup> COSTA, Maria D’Assunção. **Comentários à lei do petróleo: lei federal nº 9.748, de 6-8-1997**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 32.

supostas dificuldades do Governo Federal em financiar os investimentos da Petrobras, no período que sucedeu a primeira crise do petróleo. Nessa perspectiva, em tese, haveria a possibilidade de se estabelecer uma disputa prévia pelo direito de celebrar o referido contrato com a Administração, haja vista que existia uma considerável variedade de empresas capazes de adimplir as obrigações estabelecidas em tais pactos e que o retorno financeiro seria expressivo. Entretanto, não havia regulamento infraconstitucional que disciplinasse tal modalidade de contrato, ou lhe conferisse fundamento. Com efeito, a escolha dos particulares que contratariam com a Petrobras era, em certa medida, livre.

Com a chegada da Constituição Federal de 1988, adveio o fim do modelo supracitado, cumprindo exclusivamente à Petrobras a tarefa de executar o monopólio da União sobre as atividades previstas nos incisos I a IV do artigo 177 constitucional, ou seja, retornou-se à situação anterior à implantação dos contratos de risco.

Posteriormente, como sustentado no início da presente seção, da Emenda Constitucional nº 9 de 1995, que flexibilizou o monopólio estatal sobre os hidrocarbonetos, decorreu a Lei nº 9.478, instituidora das licitações para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, no Direito Pátrio. Os certames licitatórios, promovidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), passaram a ser, segundo o referido órgão regulador<sup>65</sup>, “o único meio legal no Brasil para a concessão do direito de exercício dessas atividades econômicas”. As licitações de blocos vieram a se caracterizar por constituir fase anterior à celebração dos contratos de concessão, ou de partilha, firmados entre a União e a entidade executora das atividades de exploração, desenvolvimento e produção.

Hoje, as licitações são realizadas através das Rodadas de Licitações para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural, eventos destinados a leiloar blocos selecionados pelo CNPE e, conseqüentemente, celebrar os contratos de concessão, ou, futuramente, os de partilha.

---

<sup>65</sup> BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Rodadas de Licitações: Apresentação.** Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=49510&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1309296285427>>. Acesso em: 28 de junho de 2011.

### 2.3 A Aplicação da Lei do Petróleo e de Normas Infralegais Frente à Generalidade do Estatuto Geral das Licitações

Antes de seguir a análise específica das normas relativas às licitações de blocos exploratórios, faz-se necessário examinar como, na esfera federal, regramentos infralegais podem disciplinar os procedimentos licitatórios, ante a existência de um estatuto geral para as licitações promovidas no âmbito da União, a fim de evitar eventuais dúvidas acerca da norma a ser aplicada à temática em comento e de tornar mais simples a solução de possíveis conflitos entre normas.

A lei 8.666/93 é o principal diploma legal do ordenamento jurídico pátrio, em matéria de licitação. Além de exaurir as normas gerais sobre licitações e contratos da Administração Pública, a indigitada lei é, em regra, referência para certames licitatórios nas mais variadas esferas do Estado. Contudo, dado o disposto no artigo 23, da Lei 9.478/97<sup>66</sup>, sua aplicação não ocorre plenamente no tocante à indústria do petróleo, o que motiva debates acerca da observação dos princípios gerais inerentes ao certame licitatório de blocos exploratórios do hidrocarboneto.

Numa análise superficial da questão em comento, seria possível verificar uma ocorrência de antinomia normativa, ou seja, as leis supracitadas seriam contrapostas. Entretanto não é o que se passa faticamente. Embora este seja um imbróglio juridicamente sanável, num enfoque eminentemente “técnico”, sob o ponto de vista político, o emprego de uma lei específica e de regulamentos a ela relacionados, em detrimento do Estatuto Geral das Licitações, causa polêmica.

A Lei do Petróleo, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>67</sup>, na temática em exame, empreendeu uma subtração de elementos moralizadores, constantes na Lei de Licitação, além de ser eivada de inconstitucionalidades. Para o autor, o fato de a licitação ser uma manifestação do princípio da isonomia, aplicado aos contratos com a Administração, faz com que os cidadãos tenham “o direito de participar de uma licitação segundo regras estabelecidas por lei – que direitos se

---

<sup>66</sup> Lei 9.478/97, Art. 23: As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei, ou sob o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica.

<sup>67</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 522.

regulam por lei e não por atos de órgão da Administração”<sup>68</sup>. Dessa forma, tendo em vista que a CF/88 assegura, aos interessados em contratar com a União, a competição isonômica com outros licitantes, seria forçoso, segundo Mello, que ficasse a cargo exclusivo da Lei do Petróleo a disciplina das licitações de blocos exploratórios do hidrocarboneto, não havendo que se falar em regulamentação infralegal, posto que esta não teria legitimidade e serviria aos interesses da ANP. Frise-se que o aludido autor chega a afirmar que a Lei 9.478/97

praticamente nada dispõe sobre cautelas e garantias significativas para a igualdade dos disputantes e seriedade do certame, e como, de outro lado, o edital, obviamente, terá de adequar-se a normas gerais preexistentes, resulta que, na verdade, as licitações serão disciplinadas pelo que o regulamento houver por bem estabelecer.

Diante de tal afirmação, é possível notar certo receio, por parte do eminente jurista, no que tange à isenção do órgão regulador na regulação do certame. Trata-se de uma análise respeitável, contudo há de se reconhecer que, de outra banda, a ANP tem empreendido mudanças importantes, visando conferir maior isonomia material<sup>69</sup> ao certame licitatório. Exemplo disso foi a criação da limitação do número de ofertas vencedoras a partir da 5ª Rodada de Licitações da ANP, que constitui nitidamente uma medida de defesa da concorrência salutar, conduzida pelo órgão regulador.

Como dito acima, a Lei do Petróleo não contém regras densas em matéria de licitação. Essa temática é disciplinada de forma mais ampla pela Resolução nº 27/2011 da ANP. Destarte, dá-se margem para que haja um eventual choque entre a referida resolução e o Estatuto Geral das Licitações nos pontos que lhe são comuns, de modo que, invariavelmente, impende ao Direito apresentar soluções para tal situação.

Em se tratando de conflitos normativos, como o acima levantado, o Direito possui soluções “técnicas” aptas a solucioná-los que são os critérios de hierarquia, temporalidade e especialidade. Assim, tendo-se em mente o fato de a própria CF/88, em seu artigo 37, XXI<sup>70</sup>, ter autorizado de edição de normas sobre licitação

---

<sup>68</sup> *Idem. Ibidem.* p. 522.

<sup>69</sup> Princípio segundo o qual os desiguais devem ser tratados na medida de suas desigualdades, de modo que ambos possam gozar de seus direitos de maneira equivalente.

<sup>70</sup> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as

pertinentes a setores específicos, há de ser reconhecida a validade das normas infralegais, criadas com base no artigo 36 da Lei do Petróleo<sup>71</sup>, frente à superioridade hierárquica da Lei 8.666/93, quando disciplinam a mesma matéria. A agência reguladora sobredita, mesmo no âmbito dos certames licitatórios, deve possuir meios de empreender ações de política energética, sem a necessidade de pleitear modificações na Lei 9.478/97 e tem de visar, outrossim, a consecução da isonomia material entre os licitantes. Nessa perspectiva, vale trazer à baila a seguinte indagação de Lauer<sup>72</sup>: “Como imaginar que um procedimento de interesse nacional, com especificidade tamanha e curial ao desenvolvimento [...], tivesse contratação de moldes semelhantes àquela demandada para a compra de papel ou canetas[...]”? Com efeito, a solução mais salutar para a problemática ora suscitada é o emprego do princípio da especialidade, aplicando-se a Lei 8.666/93 apenas de maneira subsidiária ao regulamento editado pela ANP.

## 2.4 As Fases da Licitação, os Requisitos para a Habilitação e a Seleção da Oferta Vencedora

Superadas as discussões propedêuticas, impende detalhar melhor o procedimento licitatório referente aos blocos exploratórios de petróleo, examinando suas fases, os requisitos necessários à habilitação dos licitantes e a forma como é selecionada a oferta vencedora. A análise, que ora se inicia, constitui condição *sine qua non* para a compreensão do nexo entre as licitações e a garantia constitucional ao desenvolvimento nacional, uma vez que a relação entre ambos será abordada principalmente na perspectiva da forma como o certame é realizado.

### 2.4.1 Fases da licitação

A licitação é um procedimento administrativo que envolve uma sucessão de fases indispensáveis à consecução do princípio da isonomia, à lisura da disputa e ao

---

condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

<sup>71</sup> Art. 36. A licitação para outorga dos contratos de concessão referidos no art. 23 obedecerá ao disposto nesta Lei, na regulamentação a ser expedida pela ANP e no respectivo edital.

<sup>72</sup> LEITE, Marcelo Lauer. **A licitação na indústria do petróleo: aspectos regulatórios**. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2011, p. 58.

juízo objetivo, que determinará induzirá a Administração à contratação que lhe seja mais vantajosa. Em regra, de acordo com a lição de Mello<sup>73</sup>, as fases da licitação podem ser subdivididas em: i) edital, quando os interessados são chamados e as regras do concurso definidas; ii) habilitação, momento em que são admitidos participantes capazes de adimplir o contrato, segundo critérios pré-estabelecidos; iii) julgamento com a classificação, fase que classifica os proponentes, levando em consideração sua aptidão para cumprir o contrato a ser firmado da maneira mais vantajosa para a Administração, de acordo com as exigências pertinentes ao tipo de acordo que será celebrado; iv) homologação, ato através do qual é examinada a correção jurídica dos atos que conduziram o procedimento licitatório até então; e v) adjudicação, que consolida o firmamento do contrato a que se propunha a licitação.

Diferentemente do procedimento acima exposto, as Rodadas de Licitações para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural, diante da sua relevância e das conseqüências geradas pelo exercício da atividade petroleira, possuem um rito diferenciado e mais complexo que visa, não apenas à seleção do proponente vencedor, tendo em vista os critérios de aptidão apresentados pelas empresas, mas também à elaboração de um contrato que estabeleça dispositivos que propiciem um plano de aproveitamento de blocos adequado, combinado com estratégias de promoção do desenvolvimento tanto em âmbito local, como nacional. Em termos mais exatos, as Rodadas aludidas englobam as seguintes etapas: i) definição de blocos; ii) anúncio da Rodada; iii) publicação do pré-edital e da minuta do contrato de concessão; iv) realização da audiência pública, para dar conhecimento das áreas a serem licitadas, apresentar as normas constantes do Pré-Edital e propiciar aos agentes econômicos a possibilidade de debater o Pré-Edital e apresentar comentários e sugestões; v) recolhimento das taxas de participação e das garantias de oferta (valores pertinentes, respectivamente, a uma pré-condição à participação no processo licitatório e à garantia de que o responsável por determinada oferta irá firmar o contrato de concessão, caso saia vencedor da disputa) ; vi) disponibilização do pacote de dados, ou seja, de informações técnicas sobre os blocos disponibilizados no certame, que auxiliam os proponentes na eleição dos setores de seu interesse ; vii) seminário técnico-ambiental, reunião cujo

---

<sup>73</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 573.

fito é o esclarecimento, aos interessados, de questões relativas à repercussão ambiental da atividade; viii) seminário jurídico-fiscal, evento destinado à elucidação de eventuais dúvidas dos interessados sobre exigências legais e fiscais; ix) publicação do edital e do contrato de concessão; x) abertura do prazo para a habilitação das empresas concorrentes; xi) realização do leilão para apresentação das ofertas; e xii) assinatura dos contratos de concessão. Como é possível observar, antes da oferta de propostas, são oportunizadas discussões acerca do deslinde da licitação e das exigências relativas ao contrato de concessão e ao exercício da atividade em si, configurando, assim, o interesse do órgão regulador na confecção e execução de um contrato que se adéque ao interesse público. Além disso, resta igualmente evidente a possibilidade que é conferida aos participantes do certame de estudar bem a licitação, de modo que tenham a faculdade de desenvolver as estratégias que lhe forem mais convenientes, segundo as regras estabelecidas para o processo licitatório e para a execução do contrato de concessão.

Portanto, conforme já fora dantes mencionado, presume-se, a partir da exposição acima, que a superação de cada uma das fases das Rodadas de Licitações consubstancie a aplicação dos princípios da isonomia e da segurança jurídica, bem como, em certa medida, a busca pela efetivação da Política Energética Nacional.

#### 2.4.2 Requisitos para a habilitação

Após o lançamento do edital, com a devida convocação dos interessados em participar do certame licitatório, e previamente ao oferecimento das propostas inerentes ao concurso em análise, “os que afluem para participar da disputa necessitam [...] demonstrar que reúnem os requisitos de capacitação subjetiva necessários ao cumprimento dos encargos correspondentes ao futuro contrato” <sup>74</sup>. Isso significa que, logicamente, a comissão de licitação <sup>75</sup>, não apreciará as ofertas eventualmente apresentadas, sem, antes, averiguar a capacidade dos proponentes em adimplir o contrato de concessão, nos termos dos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela ANP no edital. Caso contrário, levar-se-ia a diante um procedimento inapto a atingir os reais fins, não apenas da licitação, mas

---

<sup>74</sup> *Idem. Op. Cit.* p. 573.

<sup>75</sup> Grupo encarregado do processamento e julgamento da licitação.

do próprio contrato em si. Assim, a fim de complementar o raciocínio ora consignado, cumpre sustentar que a habilitação é, de acordo com Hely Lopes Meirelles<sup>76</sup>, “o ato pelo qual o órgão competente [...], examinada a documentação, manifesta-se sobre os requisitos pessoais dos licitantes, habilitando-os ou inabilitando-os”. Nesse sentido, habilitado ou qualificado é “o proponente que demonstrou possuir os requisitos mínimos de capacidade jurídica, capacidade técnica e idoneidade financeira pedidos no edital”<sup>77</sup>.

Nas Rodadas de Licitações para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural, a fase de habilitação pode ser subdividida em três dimensões distintas, quais sejam: a qualificação técnica, a qualificação financeira e a qualificação jurídica, as quais, conjuntamente, são responsáveis pela avaliação dos interessados em firmar o contrato de concessão, aferindo as capacidades dos mesmos em desenvolver programas de pesquisa e lavra de petróleo, além de checar os antecedentes dos interessados em termos de cumprimento de exigências legais e fiscais.

As atividades ligadas à extração de petróleo, tanto em terra, como no mar, demandam a utilização de equipamentos específicos, dotados de tecnologias cada vez mais avançadas. O uso de tais recursos, de forma segura e eficiente, exige, das empresas operadoras, amplos conhecimentos científicos pertinentes ao aproveitamento dos objetos e instalações próprios das atividades a serem desenvolvidas. Ademais, o tipo de ambiente onde se explorará o hidrocarboneto não pode ser estranho ao vencedor da licitação, sob pena de se dar ensejo a uma constante situação de iminente risco ambiental. Sendo assim, verifica-se que a experiência da empresa interessada no ramo do petróleo é elemento de forte influência na habilitação ora examinada. Nesse sentido, o artigo 23 da Resolução nº 27/2011 da ANP dispõe:

**Art. 23.** A qualificação técnica dos interessados será orientada pelos seguintes critérios:

I - operações de exploração e produção em Terra;

II - operações de exploração e produção em Mar;

III - operações de exploração e produção em águas profundas e ultraprofundas;

IV - operações de exploração e produção em ambientes adversos e sensíveis; e

---

<sup>76</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro – 14ª ed. atual. pela Constituição federal de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989, p. 263.

<sup>77</sup> *Idem*. *Op cit.* p. 263.

V - tempo de experiência em operações em atividades de exploração e produção.

Na medida em que comprovam possuir experiência em relação às atividades arroladas no artigo supracitado, as empresas participantes do procedimento licitatório acumulam pontos que, posteriormente serão computados para se aferir a capacidade de serem operadoras da exploração dos blocos envolvidos na licitação. Capacidade esta apurada a partir de pontuações pré-definidas no edital. Conforme a número de pontos alcançado pela interessada, a ANP distingue os operadores em três categorias, quais sejam: “A”, “B” e “C”, em que a primeira é composta pelas empresas qualificada para operar em blocos situados em águas profundas, águas ultraprofundas, águas rasas e em terra; a segunda, por aquelas aptas a operar blocos em quaisquer das localidades supracitadas, exceto os que se encontram em águas profundas e ultraprofundas; e a terceira engloba as qualificadas para operar apenas em terra, salvo os blocos situados na Bacia do Amazonas. Para se enquadrar na categoria “C”, é necessário o acúmulo de 1 a 29 pontos, enquanto que para a “B”, deve-se somar de 30 a 80 pontos, ao passo que a “A” exige uma pontuação superior a 81 pontos. Portanto, quanto mais pontos o interessado acumular, maior será sua capacidade de explorar os blocos em licitação.

Ocorre que a simples experiência em ações de exploração e produção anteriores não esgota as formas de se pontuar no certame. Fatores como a responsabilidade sócio-ambiental, a experiência do quadro-técnico, a demonstração de políticas de segurança, saúde e meio ambiente e a produção de petróleo diária<sup>78</sup> também influem na contagem. Dessa forma, privilegia-se a empresa que comprove possuir competências também no que se refere a questões ligadas aos princípios da política energética nacional.

A exploração de atividades de extração de petróleo, em regra, demanda, por muitos anos, a realização estudos técnicos abalizados, o aproveitamento de mão-de-obra qualificada e a utilização de equipamentos específicos de alto valor, tornando o adimplemento do contrato de concessão extremamente custoso. Destarte, a ANP, por ocasião da habilitação dos licitantes, afere a qualificação financeira dos mesmos, de modo que se assegure, não apenas a devida execução do contrato, mas também a própria assinatura do mesmo, fazendo com que todas as

---

<sup>78</sup> LEITE, Marcelo Lauar. **A licitação na indústria do petróleo: aspectos regulatórios**. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2011, p. 69.

proponentes tenham de demonstrar que possuem um patrimônio minimamente adequado para alcançar os objetivos da atividade petroleira. Esta dimensão da habilitação, no ensinamento de Lauar<sup>79</sup>, verifica as aptidões financeiras dos disputantes com base na análise do relatório da administração e informações financeiras dos três anos anteriores ao certame, de referências bancárias, da descrição de obrigações relevantes com credores, do detalhamento do planejamento de médio prazo da empresa, além das exigências referentes aos valores considerados como mínimos para o tipo de bloco a ser explorado e das garantias financeiras, que funcionam como uma maneira de exigir financeiramente a assinatura do contrato ao vencedor do certame.

As Rodadas de Licitações exigem dos participantes, ainda, outro tipo de qualificação, sem o qual o procedimento licitatório, mesmo diante da demonstração das aptidões técnica e financeira, poderia fracassar. Trata-se da qualificação jurídica dos licitantes. Esta espécie de habilitação se faz indispensável para o concurso em tela, uma vez que, por mais que a empresa participante seja capaz de desenvolver com qualidade as atividades que dela se exigem, sua situação jurídico-fiscal pode representar riscos para a higidez do empreendimento. Ora, não seria coerente a Administração, por exemplo, contratar com uma empresa que em um futuro próximo pode ter sua falência decretada, em razão de ordem judicial, ou pactuar com uma entidade que não cumpre com seus deveres fiscais. Desta feita, o edital de licitações para a outorga dos contratos de concessão exige do licitante a apresentação de documentos que visam conferir segurança jurídica ao certame, assim como, proteger o interesse público.

No tocante às empresas sediadas no Brasil, o edital de licitação exige, basicamente: i) a identificação do organograma de controle societário da entidade, não se admitindo a participação de instituições cujos responsáveis pelo controle acionário não sejam, ou não possam ser, indicados; ii) a declaração, por parte de quem estiver representando a empresa no certame, das pendências legais ou judiciais relevantes; e de iii) documento assinado, manifestando o comprometimento da instituição, caso vencedora, em adequar seu objeto social às atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. Quanto aos concorrentes estrangeiros, em acréscimo ao que determinam os artigos 23 a 26 da Resolução nº

---

<sup>79</sup> *Idem. Op. Cit.* p. 70-71.

27/2011 da ANP, há requisitos específicos a serem preenchidos, relativos ao controle do cumprimento do contrato e à própria defesa dos interesses nacionais. Tais entidades sediadas fora do País, além de apresentar documentos exigidos aos interessados brasileiros, devem comprovar que a postulante encontra-se organizada e em regular funcionamento, de acordo com as leis do seu país, e se comprometer a, caso vença, constituir empresa segundo as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil. Através das imposições acima elencadas, o órgão regulador busca evitar eventuais ações indevidas das sociedades empresárias estrangeiras, criadas com o intuito de participar do procedimento licitatório brasileiro, em detrimento de interesses nacionais e “resguardar a tutela efetiva do Estado brasileiro nos casos de responsabilidade administrativa, civil e penal, dada a adoção do princípio da territorialidade no Direito pátrio”<sup>80</sup>.

Logicamente, para as empresas brasileiras, além do acima exposto, no que respeita à habilitação em exame, são necessárias outras documentações comumente exigidas em licitações convencionais, tais como: prova de inscrição no CNPJ, certidão de regularidade perante a seguridade social, certidão de regularidade em relação ao FGTS e a Certidão Conjunta Negativa de Débitos relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), salvo para as que já possuem registro cadastral e situação regular no SICAF, as quais ficam dispensadas de tal apresentação.

### 2.4.3 A seleção da proposta mais vantajosa

Como já fora abordado nas subseções anteriores, as licitações de blocos exploratórios de petróleo seguem um procedimento distinto das licitações comuns. Não só o rito a ser seguido é diferente, como também as exigências feitas aos participantes do certame divergem das ordinárias. Com efeito, no tocante à seleção da oferta vencedora, mais do que em quaisquer outras fases, as especificidades do setor se sobressaem, revelando a intenção da Administração em contratar com empresas que, sendo consideradas aptas para o exercício do mister contratual, tornem-se, em certa medida, auxiliadoras da promoção do desenvolvimento das regiões em que são realizadas as ações de exploração e produção de petróleo.

---

<sup>80</sup> LEITE, Marcelo Lauar. **A licitação na indústria do petróleo: aspectos regulatórios**. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2011, p. 72.

Nesse sentido, os artigos 40<sup>81</sup> e 41<sup>82</sup> da Lei 9.478/97 deixaram ampla margem para que a ANP, na elaboração do instrumento convocatório pudesse estabelecer critérios de julgamento do procedimento licitatório que não se limitassem a questões de técnica, finanças e regularidade jurídico-fiscal.

Diante do caráter estratégico da indústria do petróleo, muitos fatores podem ser considerados para a definição do que venha a ser a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira que impende à ANP, no âmbito de sua competência para elaborar os editais e promover as licitações, explicar, através de normas, como o que será entendido como vantajosidade.

Nessa perspectiva, é importante ressaltar que as licitações em pauta estão submetidas aos imperativos dos princípios norteadores da política energética nacional, presentes no artigo 1º da Lei do Petróleo, dentre os quais, pode-se destacar o da promoção do desenvolvimento, previsto em seu inciso II. Logo, verifica-se a relevância de questões que envolvam o desenvolvimento, também, nos critérios de julgamento das licitações.

Consoante, já fora suscitado anteriormente, o sistema de pontuação é o que classificará objetivamente os licitantes no certame ora analisado. Sucede que os editais das Rodadas de Licitações têm considerado como fatores centrais para a escolha da oferta vencedora, além dos pontos inerentes à habilitação: o Bônus de Assinatura, o Programa Exploratório Mínimo (PEM) e o Conteúdo Local, os quais possuem pesos diferentes na pontuação em exame, correspondendo o dos dois primeiros de quarenta por cento da nota final da empresa ou consórcio concorrente, ao passo que o terceiro é de metade desse valor. Isso significa que, em razão das ofertas de bônus de assinatura, conteúdo local e PEM, notas serão atribuídas aos licitantes, de acordo com cálculos previstos no edital da licitação.

O Bônus de Assinatura, conforme dispõe o artigo 9º do Decreto 2.705/98, pode ser definido como o valor correspondente ao “montante ofertado pelo licitante vencedor na proposta para obtenção da concessão de petróleo ou gás natural, não podendo ser inferior ao valor mínimo fixado pela ANP no edital de licitação”. Este

---

<sup>81</sup> Lei 9.478/97, Art. 40. O julgamento da licitação identificará a proposta mais vantajosa, segundo critérios objetivos, estabelecidos no instrumento convocatório, com fiel observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e igualdade entre os concorrentes.

<sup>82</sup> Lei 9.478/97, Art. 41. No julgamento da licitação, além de outros critérios que o edital expressamente estipular, serão levados em conta: I - o programa geral de trabalho, as propostas para as atividades de exploração, os prazos, os volumes mínimos de investimentos e os cronogramas físico-financeiros; II - as participações governamentais referidas no art. 45.

bônus, na prática, representa mais do que uma participação governamental criada com o intuito de recolher valores para a Administração, constituindo mais um meio de se aferir o poderio financeiro do participante da licitação.

A exploração de petróleo é realizada por meio de atividades pertinentes ao estudo da localidade onde se pretende extrair o hidrocarboneto. Tais estudos se destinam a pesquisar a localização do mineral na área oferecida pela ANP e, conseqüentemente, a investigar a melhor forma de se proceder à lavra. Dentre as ações a serem desenvolvidas na fase de exploração, a perfuração de poços exploratórios constitui assume um papel de destaque, gerando uma pontuação significativamente superior às demais análises. Ocorre que a ANP, não confere aos interessados a possibilidade de explorar os blocos ofertados da forma que lhes seja mais conveniente. Existe um programa básico a ser seguido que limita o poder de atuação das empresas, exigindo, em cada uma das áreas disponibilizadas no certame licitatório, a feitura de trabalhos exploratórios mínimos. Trata-se do Programa Exploratório Mínimo, o qual é definido pela ANP<sup>83</sup> como o

Conjunto de atividades destinadas ao cumprimento das obrigações contratuais da fase de exploração, realizadas em uma área de concessão e no qual cada atividade é computada quantitativamente de acordo com a sua natureza e abrangência, que possui uma equivalência em unidades de trabalho (UT's) e que corresponde ao parâmetro de oferta vencedor da licitação da área.

O PEM, que possui um peso de 40% na nota final do licitante, motiva os licitantes a planejarem um programa exploratório eficiente e que possa proporcionar um melhor conhecimento das bacias sedimentares brasileiras, através dos relatórios e comunicações relativos à exploração devidos à ANP, por parte da concessionária<sup>84</sup>. Desta feita, diante da escassez de dados sobre as bacias terrestres do País e suas formações geológicas<sup>85</sup>, pode-se afirmar que o PEM representa um fator importante aos interesses nacionais, não apenas na ótica do fomento à descoberta de petróleo.

A indústria do petróleo movimenta cifras altíssimas, enriquecendo consideravelmente os produtores do hidrocarboneto e os que são diretamente afetados pela sua exploração, como é o caso do Estado e dos beneficiários das

---

<sup>83</sup> ANP. **Glossário**. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?id=582#p>>. Acesso em: 17 nov. 2011.

<sup>84</sup> Lei 9.478/97, arts. 43 e 44.

<sup>85</sup> LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Synergia, 2008. p. 127.

participações de terceiros<sup>86</sup>. Aceitar essa realidade, sem fazer proveito dos potenciais de desenvolvimento econômico que ela pode proporcionar, é perder uma importante oportunidade de superar, em certa medida, o cenário de pobreza que prepondera em muitos lugares do Brasil, inclusive nos que produzem petróleo. Sendo assim, também pesa na nota final do participante da licitação, o chamado Conteúdo Local, que é um fator de avaliação das propostas, cujo objetivo é “incrementar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas, nos projetos de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural”<sup>87</sup>. Na lição de Lauer<sup>88</sup>, o conteúdo local, em termos mais exatos, corresponde à “proporção entre o somatório dos gastos com sistemas, bens e serviços da indústria nacional e o total das despesas realizadas com esses itens nas operações na área de concessão”. Assim, a inclusão de tal fator de avaliação das propostas mostra a intenção do órgão regulador em preservar o interesse público no processo licitatório, fomentando o desenvolvimento da economia do País, através da retenção de divisas, do estímulo à criação de novas empresas e ao aumento de ofertas de emprego.

Ante o acima exposto, é de se notar que as regras relativas ao julgamento das licitações trazem consigo forte carga regulatória em favor da defesa dos interesses nacionais, mostrando a relevância do setor de petróleo para o País, em especial, no que se refere ao mapeamento geológico do Brasil e ao desenvolvimento da economia nacional.

## 2.5 A Função Regulatória da Licitação na Perspectiva dos Princípios da Política Energética Nacional

As Rodadas de Licitações para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural compõem parte relevante da regulação da indústria do petróleo. Os dispositivos nelas presentes contribuem significativamente para a execução prática da política regulatória a ser seguida pelo setor em estudo,

---

<sup>86</sup> De acordo com o artigo 52 da Lei do Petróleo, as concessionárias devem efetuar o pagamento de 0,5% a 1% do valor total da produção dos poços aos proprietários das áreas regularmente demarcadas na superfície do bloco exploratório.

<sup>87</sup> ANP. **Conteúdo local**. Disponível em: < [http://www.brasil-rounds.gov.br/portugues/conteudo\\_local.asp](http://www.brasil-rounds.gov.br/portugues/conteudo_local.asp)>. Acesso em: 17 nov. 2011.

<sup>88</sup> LEITE, Marcelo Lauer. **A licitação na indústria do petróleo: aspectos regulatórios**. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2011, p. 76.

porquanto, em sendo parte da regulação de um segmento do ramo energético, as licitações de blocos exploratórios de petróleo devem seguir os princípios e objetivos da Política Energética Nacional.

O artigo 1º da Lei do Petróleo, que elenca os aludidos princípios, dispõe que as políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão, dentre outros objetivos, preservar o interesse nacional (inciso I); promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos (inciso II); proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia (inciso IV); promover a livre concorrência (inciso IX); e atrair investimentos na produção de energia (inciso X). Logicamente, nem tudo que está previsto como princípio da política energética se aplica diretamente ao setor de petróleo, porém os nortes supracitados podem ser nitidamente observados nos instrumentos convocatórios e nas medidas adotadas pela ANP no tocante às licitações, tornando patente a relevância do certame licitatório para a regulação do indigitado ramo da economia.

Em se tratando de preservação do interesse nacional, como já fora analisado, o peso atribuído ao conteúdo local mostra o papel de destaque assumido por esse fator de julgamento que, ao privilegiar a aquisição de bens e serviços junto a fornecedores locais em detrimento de concorrentes estrangeiros, confere efeito prático ao inciso I do dispositivo sobredito. Ademais, ressalve-se que no âmbito desse objetivo também se insere a preferência à Petrobras, em caso de empate na licitação, quando esta não concorrer consorciada com outras empresas, conforme determina o artigo 42 da Lei 9.478/97, uma vez que, na competição com empresas estrangeiras, o favorecimento acima descrito revela-se significativo para a consecução do interesse nacional.

Seguindo a linha de efetivação dos objetivos supracitados, a ANP, através das licitações de campos maduros<sup>89</sup>, tem pretendido inserir pequenas e médias empresas no setor petrolífero. Para isso, além de possibilitar o acesso a poços cujo risco exploratório é mínimo, mas que, economicamente, se tornaram pouco viáveis para empreendedores de grande porte, o órgão regulador, nos editais de licitação, diminuiu as exigências financeiras da fase de habilitação, para os que se propõem a

---

<sup>89</sup> “Campos maduros podem ser considerados conjuntos de reservatórios que apresentam estratégia de produção inicial já estabelecida e implementada, apresentando geralmente produção em fase de declínio.” GUIMARÃES, Marcelo da Silva. **Metodologia para otimização de estratégias de produção para campos maduros de petróleo.** Disponível em: <<http://www.cepetro.unicamp.br/teses/mestrado/ano2005.htm#marcelosguimaraes>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

atuar em tais áreas. Esta iniciativa da agência reguladora, além de atrair investimentos para a área de energia, reativando poços que quedariam abandonados pelo desinteresse das grandes empresas, se enquadra perfeitamente nos objetivos positivados no inciso II do artigo sobredito, visto que proporciona o surgimento de novos agentes econômicos no setor petrolífero, a geração de empregos e a valorização de reservas pouco atrativas aos maiores atores do segmento em análise.

De outra banda, os editais de licitação, ao conferirem aos participantes do concurso pontuações pertinentes à demonstração de experiência no trato de questões socioambientais, nitidamente, visam à proteção do meio ambiente. A comprovação da referida experiência traz consigo créditos acerca da competência do postulante em matéria de prevenção a acidentes ambientais e a confiança de que o mesmo terá condições de enfrentar adequadamente os potenciais danos ambientais decorrentes de eventual falha na lavra do óleo.

Ademais, no que tange à promoção da livre concorrência, a agência reguladora do setor de petróleo, a partir de 2003, passou a adotar o critério de limitação de ofertas vitoriosas em suas rodadas de licitações. Tal restrição adveio da “preocupação com a persistência de uma lacuna, por meio da qual vastas extensões territoriais poderiam ser arrematadas por uma só empresa, inclusive estrangeira, como aconteceu na 7ª Rodada”<sup>90</sup>. Dessa forma, se um licitante não pode realizar ofertas para um número de blocos superior ao estabelecido no instrumento convocatório, em obediência à indigitada cláusula restritiva, aumenta-se a competitividade do certame, por meio do tolhimento à dominação da disputa por apenas um único interessado, ou grupo de interessados.

Portanto, consoante o exposto e tendo em mente a liberdade de criar normas pertinentes ao procedimento licitatório, da qual a ANP é dotada, verifica-se que as rodadas de licitações em comento são capazes de interferir significativamente nos rumos do segmento do petróleo, implementando ações que compassadas aos princípios de política energética previstos na Lei do Petróleo. Nessa perspectiva, nota-se que as licitações em exame assumem uma real função regulatória<sup>91</sup> no setor

---

<sup>90</sup> LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Synergia, 2008. p. 142.

<sup>91</sup> “Compreende-se função regulatória como sendo o conjunto de medidas legislativas, administrativas ou convencionais que, restringindo a liberdade privada, determinam, controlam ou influenciam o comportamento dos agentes econômicos, perquirindo-se a conformação de suas atividades aos

petroleiro, de modo que o certame licitatório em análise possui condições de contribuir para a condução de um processo desenvolvimentista no seu âmbito de atuação.

### **3. A GARANTIA CONSTITUCIONAL AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E A FUNÇÃO REGULATÓRIA DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS**

Os procedimentos licitatórios relativos a blocos exploratórios de petróleo são de extrema relevância, porquanto ao desempenhar em parte a regulação da atuação das empresas extratoras do “ouro negro” brasileiro, podem configurar um dos instrumentos executores de políticas públicas que “visam dar suporte material ao desenvolvimento e crescimento econômico do país [...]”, segundo entendimento da Ministra Ellen Gracie<sup>92</sup> do Supremo Tribunal Federal (STF).

Como se pode inferir da citação acima, retirada de decisão monocrática proferida pela presidência do STF, o desenvolvimento é indubitavelmente uma diretriz crucial para o Direito brasileiro. Por se tratar de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, segundo a Constituição Federal, a garantia ao desenvolvimento nacional deve servir de referência para as demais instâncias normativas do ordenamento jurídico pátrio. Nesse sentido, o presente capítulo investiga em que medida as licitações de blocos para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo se adéquam ao disposto no artigo 3º, II, da Lei Maior<sup>93</sup>, sendo, ou podendo ser, um instrumento auxiliador da promoção do desenvolvimento nacional.

#### **3.1 Os Fundamentos da Concepção de Desenvolvimento**

Transplantar a ideia de garantia ao desenvolvimento nacional às noções de licitações de blocos exploratórios de petróleo é uma tarefa que demanda uma prévia perquirição acerca do que se pode compreender como sendo o desenvolvimento, posto que se trata de uma palavra, cuja amplitude do significado pode ensejar interpretações equivocadas, ou incompletas para o presente estudo.

---

<sup>92</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar 176 / DF - Distrito Federal, Relator (a): Min. Presidente, Julgamento: 20/07/2007, Decisão Proferida pelo (a): Min. Ellen Gracie, Publicação: Diário da Justiça de 03 de agosto de 2007 PP-00026. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28suspensao+de+liminar+an+p+ellen%29+E+S.PRES.&base=basePresidencia>>. Acesso em: 27 de junho de 2011.

<sup>93</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] II - garantir o desenvolvimento nacional [...].

Ao se discutir o desenvolvimento, deve-se ter em mente o fato de o mesmo ser um termo plurívoco, ou seja, dotado de vários sentidos. Nesse diapasão, é possível afirmar que “desenvolvimento’ é tudo ao mesmo tempo: a ação de desenvolver e o que daí resulta”<sup>94</sup>. Historicamente, muito se debateu sobre o real significado da palavra, tendo as concepções econômicas dado valorosas contribuições às discussões sobre o referido tema, entretanto, destaque-se que a noção de desenvolvimento, no âmbito das ciências humanas e sociais, não teve seu sentido estabilizado, no sentido rigoroso que se exige por um conceito científico<sup>95</sup>.

Pode-se dizer que o conceito de desenvolvimento, sob o ponto de vista econômico, surgiu com Schumpeter, em 1911. Segundo o pensamento inicial sustentado por tal autor, o desenvolvimento pode ser entendido como um “processo de mudanças endógenas da vida econômica, que alteram o estado de equilíbrio previamente existente”<sup>96</sup>. O advento das ideias keynesianas, a partir da década de 1920, trouxe uma nova concepção do desenvolvimento, com a exposição da necessidade de o Estado intervir na economia, contrapondo o pensamento anterior, de cunho liberal.

No que se refere às noções de desenvolvimento que mais exerceram influência no Brasil, vale salientar que as teorias defendidas por François Perroux, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman foram bem prestigiadas no País. O primeiro autor afirmava que pólos de crescimento engendram “transformações que facilitam o surgimento de novas indústrias e a continuidade na difusão das novas inovações”<sup>97</sup>, o que concentraria o crescimento em certas localidades, gerando desigualdades em relação a outras. De outra banda, Myrdal asseverava que as decisões econômicas tomadas em Estados subdesenvolvidos não eram capazes de irradiar efeitos benéficos ao ponto de promover o crescimento equitativamente, gerando desigualdades internas<sup>98</sup>. Hirschman, ao contrário, propunha a tese do crescimento desequilibrado, segundo a qual “a meta do desenvolvimento não seria eliminar os desequilíbrios, mas mantê-los, pois seriam as tensões e desequilíbrios que

---

<sup>94</sup> SINACEUR, M. A. **O desenvolvimento: para quê?** In PERROUX, François. **Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981, p. 13.

<sup>95</sup> *Idem. Ibidem.* p. 14.

<sup>96</sup> SCHUMPETER, Joseph Alois *apud* BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 45.

<sup>97</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 46.

<sup>98</sup> *Idem. Ibidem.* p. 47.

induziriam o próprio desenvolvimento por meio de sua contínua e incessante superação”<sup>99</sup>.

Embora os indigitados autores tenham influenciado a elaboração de políticas de desenvolvimento no Brasil, segundo Gilberto Bercovici<sup>100</sup>, a teoria que assentou as bases de tais políticas foi a teoria do subdesenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)<sup>101</sup>. Instituição esta que enfrentou o discurso das vantagens comparativas<sup>102</sup> do comércio internacional. Com base em uma abordagem histórico-estruturalista, fundamentada na idéia de que a evolução econômica e social da América Latina estava relacionada ao contexto de relações econômicas externas adversas, que estabeleceram estruturas de dependência dos países periféricos (subdesenvolvidos) em relação aos centrais (desenvolvidos)<sup>103</sup>. Segundo a CEPAL, a política de desenvolvimento deve levar em consideração uma análise da realidade latino-americana, evitando a adoção de modelos externos baseados em realidades diversas. De acordo com Celso Furtado, para a CEPAL, “a superação do subdesenvolvimento requer uma política deliberada e de longo prazo, com decidida intervenção planejadora por parte do Estado”<sup>104</sup>.

Para finalizar esta seção, cumpre frisar a diferença, nem sempre compreendida no seio da sociedade, entre desenvolvimento e modernização. Esta diferenciação evidencia o viés político inerente ao desenvolvimento, trazendo à baila a discussão sobre os pilares que sustentam a tese evolucionista da corrente liberal neoclássica, segundo a qual o desenvolvimento é uma consequência espontânea da

<sup>99</sup> *Idem. Ibidem.* p. 47.

<sup>100</sup> *Idem. Ibidem.* p. 47.

<sup>101</sup> “A CEPAL é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável.” (CEPAL. **O que é a Cepal**. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 19 nov. 2011).

<sup>102</sup> “Os economistas usam o termo vantagem comparativa para descrever o custo de oportunidade de dois produtores. O produtor que abre mão de menor quantidade de outros bens para produzir o bem X tem menor custo de oportunidade de produção desse bem e diz-se, portanto, que desfruta de uma vantagem comparativa na sua produção.” (MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à Economia: Edição Compacta**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005, p. 52).

<sup>103</sup> MARQUES, Rosa Maria & REGO, José Márcio (Orgs.). **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 96.

<sup>104</sup> FURTADO, Celso. *apud* BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 50.

concessão de liberdade máxima à iniciativa individual, pelas instituições estatais <sup>105</sup>. Historicamente, este entendimento levantado pelos neoliberais, não demonstrou efeitos benéficos para a coletividade, ensejando em proporção significativamente maior um crescimento econômico favorecedor de setores minoritários da sociedade, o que contribui para a geração de conflitos sociais. Nesse sentido, entende-se por “modernização” o crescimento econômico sem desenvolvimento, ou seja, “sem qualquer transformação nas estruturas econômicas e sociais” <sup>106</sup>, estabelecendo, portanto, o raciocínio de que o desenvolvimento não detém apenas um aspecto quantitativo, mas, também, qualitativo.

### 3.2 A Problemática Ideológica da Concepção de Desenvolvimento

Consoante é possível verificar, de maneira panorâmica, nas discussões abordadas acima, a ideia de desenvolvimento se vincula a uma pluralidade de visões políticas distintas. Todas válidas e minimamente coerentes. Entretanto, no momento de se implementar uma política estatal de desenvolvimento cabe ao gestor público perquirir qual é o ideal que, na sua opinião, melhor se aplica aos interesses dos governados. Nessa perspectiva, as ideologias de segmentos políticos distintos se confrontam, na busca de efetivação de seus interesses, travando-se assim um confronto ideológico acerca da definição de desenvolvimento que influenciará o projeto de transformação de uma determinada realidade.

Em não tendo uma definição fixa, como afirmado anteriormente, resta uma margem ampla para a interpretação desta palavra, segundo as mais variadas teses. Nesse sentido, impende destacar o seguinte raciocínio de Sinaceur<sup>107</sup>:

Sem dúvida, o aspecto crítico é, aqui, o sintoma de uma realidade antagônica consagrada, ou mesmo legitimada pela constatação de que o desenvolvimento não poderá nunca ser objeto de uma definição satisfatória para todos, isto é, para todos os países, todas as experiências, todas as exigências. Ouve-se que ele se realiza de formas diferentes e que deve tomar vias diversas? Mas então, o que é que determina esta diversidade na sua diversidade? Um modo de desenvolvimento? Mas qual? Em que é que ele é ‘modo de...’ e de que desenvolvimento é ele o modo?

<sup>105</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 50.

<sup>106</sup> *Idem. Ibidem.* p. 53.

<sup>107</sup> SINACEUR, M. A. **O desenvolvimento: para quê?** In PERROUX, François. **Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981, p. 18.

Portanto, as reflexões sobre desenvolvimento influenciadas por valores pessoais e coletivos muito fortes, o que torna o estabelecimento de um ideal único de desenvolvimento uma tarefa impossível, tendo em vista a pluralidade das sociedades brasileira e mundial. Destarte, conseqüentemente, o desenvolvimentismo a ser executado em dada sociedade será o criado pelas ideias daqueles que detém o poder.

Desta feita, em suma, pode-se afirmar que o desenvolvimento é, recorrendo às lições de Gustavo Lins Ribeiro<sup>108</sup>, “a ideologia/utopia que cimenta os mais diversos interessados, redes e instituições” e que, diante dessa variedade de interesses, redes e instituições, o conflito seria a “alternativa a tornar a heterogeneidade um valor central na promoção do convívio, criatividade e capacidade de inovação humana”. Ou seja, em suma, o campo do desenvolvimento é um ambiente de conflitos em que há uma busca por parte dos diferentes de se implantar o modelo que se julga ser adequado, sem que haja certa aceitação ou respeito entre ideologias que se contrapõem, de modo que muitas ações, em prol de um suposto desenvolvimento, são impostas coercitivamente, ainda nos dias atuais, prejudicando os grupos sociais menos favorecidos<sup>109</sup>.

### 3.3 O Pensamento Econômico Brasileiro e os Grandes Desafios Nacionais

Para se entender o que significa o objetivo do Estado brasileiro de “garantir o desenvolvimento nacional”, faz-se necessário o exame, mesmo que panorâmico, das noções predominantes de desenvolvimento verificadas no pensamento econômico pátrio, especialmente nos últimos 80 anos. Estudar o aludido objetivo, sem antes, investigar os eventos, debates e fenômenos que contribuíram para a sua positivação no texto do mais alto diploma jurídico da República, prejudica a formação de uma concepção teleológica da referida norma constitucional, comprometendo a ponderação sobre a adequabilidade do atual formato do modelo licitatório de blocos petrolíferos a tal norma-objetivo. Não é por outra razão que

---

<sup>108</sup> RIBEIRO, Gustavo Lins. **Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento**. Revista Novos Estudos, Edição 80, março de 2008. pp. 117 e 125.

<sup>109</sup> UOL Notícias. **Ministério Público suspende desapropriações para obra da Copa no Ceará**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2011/07/20/ministerio-publico-suspende-desapropriacoes-para-obra-da-copa-no-ceara.jhtm>>. Acesso em: 19 nov. 2011.

Calixto Salomão Filho defende que qualquer teoria jurídica desenvolvimentista que se preze não pode desconsiderar os movimentos e estudos sobre subdesenvolvimento, dependência e instituições<sup>110</sup>.

O pensamento econômico brasileiro do período colonial até o início do século XX foi marcado pelo pensamento dominante de que a vocação econômica do País era eminentemente agrária e extrativista, de modo que até então o centro modernizador da nossa economia estava ligado aos setores primários. Diante desse cenário, somente a partir de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, a debilidade da economia cafeeira e o enfraquecimento das oligarquias regionais, é que se pode falar em origem de um projeto desenvolvimentista no Brasil. Projeto este entendido como o de “superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio de planejamento decidido e apoio estatal”<sup>111</sup>. Esse momento da História Brasileira, especialmente entre os anos de 1937 e 1945, foi marcado por um “salto qualitativo na indústria preexistente, adicionando-lhe elementos básicos para a definição de uma estratégia industrializante”<sup>112</sup>, a qual se vinculava à superação de problemas nacionais através de um planejamento voltado para a busca de resultados em longo prazo.

De 1945 aos dias atuais vários fatos contribuíram para o aprofundamento das discussões acerca da definição de um projeto de desenvolvimento econômico para o País. Passados dois Choques do Petróleo, Ditadura Militar, Milagre Econômico, Planos Nacionais de Desenvolvimento, Redemocratização, declaração da moratória, hiperinflação e as políticas de diminuição e eficiência estatal, muitas estratégias foram discutidas, no sentido de vencer as dificuldades conjunturais mais evidentes, porém ainda não há um claro projeto nacionalista de desenvolvimento. Independentemente dos posicionamentos políticos adotados nos eventos acima indicados, sempre se manteve subjacente o imperativo superação do subdesenvolvimento, eliminando estrangulamentos estruturais da economia brasileira.

Embora a carência de uma definição clara acerca do caminho a ser seguido para o alcance de um estado de desenvolvimento prejudique demasiadamente a

---

<sup>110</sup> SALOMAO FILHO, C. **Regulação da atividade econômica (princípios e fundamentos jurídicos)**. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 47.

<sup>111</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. – 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 33.

<sup>112</sup> *Idem. Ibidem.* p. 248.

implantação de políticas eficazes de longo prazo, é possível traçar ideias de desenvolvimento fundadas no reconhecimento dos principais problemas do País, visando à realização de justiça social, contando com a contribuição intelectual dos setores mais necessitados da sociedade. Tendo isso em mente, cumpre destacar e tomar como referência o seguinte raciocínio, sustentado por Argemiro Brum <sup>113</sup>:

Somos um país e uma sociedade em construção. Nosso objetivo, como Nação, é realizarmos um desenvolvimento sustentável, continuado, permanentemente renovado, com a participação e para o usufruto de todos os brasileiros. Nem tudo pode ser regulado apenas pelo mercado. Seria sancionar a lei do mais forte: "... o mercado é uma condição necessária, mas não suficiente, do desenvolvimento. Para tanto, devemos agregar ao mercado a reconstrução do Estado e do sistema político, combinando crescimento, justiça social e cidadania". Precisamos compatibilizar equilibradamente a eficiência dos empreendedores, a ação eficaz do Estado e a capacidade alavancada das iniciativas individuais e coletivas dos cidadãos e dos grupos sociais, inclusive despertando a energia sufocada dos excluídos e marginalizados, para todos se tornarem protagonistas de sua promoção e do desenvolvimento do país.

### 3.4 A Garantia Constitucional ao Desenvolvimento Nacional

De acordo com o artigo 3º, II, da Constituição da República<sup>114</sup>, "garantir o desenvolvimento nacional" é um dos objetivos da República Federativa do Brasil. A positivação de tal dispositivo revela nitidamente o reconhecimento, por parte do legislador constituinte, da realidade sócio-econômica do País e da necessidade de o Estado fazer o seu papel no sentido de conduzir um processo que objetive o estabelecimento de um cenário de bem-estar e justiça social para sua população.

Para se interpretar o referido dispositivo, é necessária a observação de Constituições anteriores à de 1988. Segundo José Afonso da Silva<sup>115</sup>, o desenvolvimento nacional, nas Constituições de 1967 e 1969, "ligava-se à ordem econômica, o que dava uma visão estreita do desenvolvimento como desenvolvimento econômico". Ao ser incorporado aos objetivos da República pela CF/88, houve uma ampliação do sentido da expressão em exame, abrangendo outras dimensões, em especial a de viés social, conforme se observa no artigo 21,

---

<sup>113</sup> BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. – 20. ed. – Ijuí: Editora Unijuí, 1999, p. 556.

<sup>114</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] II - garantir o desenvolvimento nacional [...].

<sup>115</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. – 6ª ed. – atual. até a Emenda Constitucional nº 57, de 18/12/2008. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 47.

IX, do diploma constitucional<sup>116</sup>. Portanto, resta confirmado hermeneuticamente que as políticas e projetos estatais de cunho desenvolvimentista não deverão ter como fim único a mera melhoria de condições econômicas, uma vez que o texto constitucional evitou interpretações que associem o conceito de desenvolvimento à modernização, ou crescimento econômico, consoante se analisou anteriormente. É possível asseverar que o raciocínio ora exposto já fora corroborado pelo STF em diversos julgados, dentre os quais se destaca o que pôs termo ao litígio acerca da demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, quando se registrou o seguinte entendimento:

Ao Poder Público de todas as dimensões federativas o que incumbe não é subestimar, e muito menos hostilizar comunidades indígenas brasileiras, mas tirar proveito delas para diversificar o potencial econômico-cultural dos seus territórios (dos entes federativos). O desenvolvimento que se fizer sem ou contra os índios, ali onde eles se encontrarem instalados por modo tradicional, à data da Constituição de 1988, desrespeita o objetivo fundamental do inciso II do art. 3º da CF, assecuratório de um tipo de 'desenvolvimento nacional' tão ecologicamente equilibrado quanto humanizado e culturalmente diversificado, de modo a incorporar a realidade indígena.<sup>117</sup>

Ocorre que, mesmo diante dessa evolução na concepção constitucional de desenvolvimento, “garantir o desenvolvimento constitucional” ainda possui uma acepção consideravelmente extensa. Desta feita, o fato de se tratar de uma norma de sentido amplo, faz com que seu significado seja relativamente inexato, dificultando a averiguação da adequação de regulamentos e normas infraconstitucionais ao dispositivo ora analisado. Prova disso é o entendimento do ex-ministro do STF, Eros Roberto Grau<sup>118</sup>, quando aduz que garantir o desenvolvimento nacional é “tal qual construir uma sociedade livre, justa e solidária, realizar políticas públicas cuja reivindicação, pela sociedade, encontra fundamentação neste art. 3º, II”. Sendo assim, não seria leviano considerar que a interpretação feita com base em conceitos pouco precisos, deixa margem para que diversas normas e ações polêmicas e ineficientes, no tocante à consecução do

---

<sup>116</sup> Art. 21. Compete à União: [...] IX – explorar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

<sup>117</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 3388 / RR - Roraima, Relator (a): Min. Carlos Britto, Julgamento: 03/04/2009, Publicação: Diário da Justiça de 17 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=61&dataPublicacaoDj=31/03/2009&incidente=2288693&codCapitulo=2&numMateria=9&codMateria=4>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

<sup>118</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 217.

interesse público, possam, através de interpretações ambíguas, estar em consonância com o dispositivo em comento.

### 3.5 A Adequação da Função Regulatória da Licitação de Blocos Exploratórios de Petróleo à Garantia ao Desenvolvimento Nacional

A função regulatória da licitação, conforme já fora discutido neste trabalho, constitui um elemento importante para a realização dos desígnios do Estado no âmbito da indústria do petróleo, sendo instrumento relevante também para a indução do setor rumo a um processo de desenvolvimento. Frise-se que esta não é uma proposta restrita ao universo do segmento petrolífero, pois, como o próprio Estatuto Geral das Licitações<sup>119</sup> reconheceu recentemente, a licitação também deve ser destinada à promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Esses imperativos consubstanciam verdadeiramente a necessidade de induzir processos desenvolvimentistas simultâneos nas diversas áreas em que são celebrados contratos administrativos precedidos de licitação.

Da análise da Constituição Federal e dos principais autores da teoria do desenvolvimento cepalina, que visivelmente influenciou a Lei Maior, ficou clara a orientação política no sentido de estruturar um Estado fomentador do desenvolvimento, visto que a evolução do pensamento econômico ensejou a positivação em diversos dispositivos constitucionais, em especial os previstos em sua Ordem Econômica, que atentam para a necessidade de um Estado interventor que conduza a sociedade a uma situação de justiça social e igualdade<sup>120</sup>. Nesse sentido, cumpre destacar o seguinte raciocínio de Matheus Felipe Castro<sup>121</sup>:

Está fora de dúvida que o instrumento eficiente para dirigir o processo do desenvolvimento nacional é o Estado, formatado em Capitalista Coletivo

---

<sup>119</sup> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

<sup>120</sup> TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Editora Método, 2006, p. 64.

<sup>121</sup> CASTRO, Matheus Felipe de. **Capitalismo coletivo ideal: Estado, Constituição e Desenvolvimento no Brasil contemporâneo**. Florianópolis: UFSC, 2008. Tese (Doutorado em Direito) - Centro de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009, p. 119.

Ideal, ou seja, *poder e aparelho* de Estado *desenvolvimentista*, economicamente *intervencionista* e socialmente *redistribuidor*.

Nessa perspectiva, revela-se o relevo do papel desempenhado pelo ente regulador e diretor do procedimento licitatório, uma vez que a regulação dele decorrente deve ter consonância com o ideal de Estado orientador do processo desenvolvimentista e a garantia ao desenvolvimento nacional, previstos no diploma constitucional. Assim, pode-se asseverar que a elaboração regulatória consubstancia uma verdadeira política pública formulada com vistas ao desenvolvimento<sup>122</sup>.

Para melhor definir o que vem a ser “garantir o desenvolvimento nacional”, tarefa indispensável para a eficácia do raciocínio que ora se pretende construir, cumpre recorrer à lição de Castro<sup>123</sup>, que assenta em ideias mais palpáveis, a norma constitucional em pauta, sustentando que a promoção do desenvolvimento está ligada ao estabelecimento de um Estado realizador do mesmo

mediante valorização dos mercados internos (artigo 219), constituídos em pólo dinâmico daquele desenvolvimento, com promoção do desenvolvimento científico e tecnológico de ponta (artigo 218), diversificando-se o parque produtivo com inclusão de grandes massas desempregadas ou sub-empregadas ao mercado de trabalho (artigo 1º, inciso IV; artigo 3º, incisos I e III; artigo 6º, *caput*, e 170, inciso VIII), com construção de uma sociedade de bem-estar fundada no pleno emprego e inserção soberana do Brasil no mundo (artigo 1º, inciso I; artigo 4º, incisos I, III e V) e autonomia econômica, dirigida essa reprodução por uma forma de Estado que constitui o Capitalista Coletivo Ideal, tem o condão de reproduzir a *forma valor*, mas pressionando pela eliminação da relação centro/periferia que condiciona o desenvolvimento daquela forma universal, ao se colocar na contra-mão das imposições das economias de capitalismo central, negando a existência de qualquer “vantagem comparativa” que lhe fosse natural, declarando antes que essa especialização econômica não passa de uma construção histórica imposta às nações localizadas na periferia do capitalismo.

Tendo em mente esta concepção de garantia ao desenvolvimento nacional e observando as principais medidas adotadas pela ANP nas Rodadas de Licitações, em termos de cumprimento de princípios constitucionais da ordem econômica, é possível notar a intenção do órgão regulador em cumprir o seu papel na condução

<sup>122</sup> SALOMAO FILHO, C. **Regulação da atividade econômica (princípios e fundamentos jurídicos)**. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 46.

<sup>123</sup> CASTRO, Matheus Felipe de. **Capitalismo coletivo ideal: Estado, Constituição e Desenvolvimento no Brasil contemporâneo**. Florianópolis: UFSC, 2008. Tese (Doutorado em Direito) - Centro de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009, p. 29.

do setor petrolífero rumo ao desenvolvimento. É o que se denota da análise dos atos da Agência, quando i) esta realiza certames licitatórios destinados à revitalização de campos maduros, estimulando a manutenção da autossuficiência na produção de petróleo, o que repercute no princípio da soberania nacional; ii) visa à livre concorrência, por meio do critério de limitação das ofertas vencedoras, estimulando a participação e crescimento de empresas de menor porte do ramo petrolífero; iii) gera efeitos na redução das desigualdades regionais, ao oferecer em licitação blocos localizados no Nordeste pouco viáveis para as grandes empresas, estimulando o soerguimento da economia pobre e fragilizada dessa região; iv) favorece as empresas de pequeno porte, ensejando a geração de novos postos de trabalho, com a redução das exigências financeiras em determinados blocos a serem licitados; v) defende o meio ambiente e observa o princípio da função social da propriedade, quando privilegia, na seleção da oferta vencedora, as empresas que demonstrem experiência no trato de questões socioambientais; vi) fortalece o mercado interno, ao exigir um conteúdo local mínimo, no que tange aos bens e serviços adquiridos para a exploração e produção de petróleo; e vii) estimula a produção de um projeto de desenvolvimento, com o fortalecimento de laços de coesão social através das audiências públicas realizadas antes da publicação dos editais de licitação de blocos.

Embora as iniciativas acima delineadas sejam bastante positivas, sua aplicação prática tem apresentado dificuldades, no sentido da efetivação da garantia ao desenvolvimento nacional, uma vez que diversos empecilhos prejudicam tal desiderato. As exigências e atos pertinentes ao certame licitatório não estão compassadas com a realidade do setor, de modo que faticamente se torna difícil vislumbrar a eficácia das medidas supracitadas.

No que se refere ao conteúdo local, é evidente a sua importância para o fortalecimento do mercado interno do País, entretanto esse tipo de exigência já não mais atende adequadamente às demandas do setor e depende de avanços significativos na capacidade de produção dos fornecedores nacionais para tornar plausível sua eficácia. Segundo a revista *Exame*<sup>124</sup>, em 2011, a ANP já multou a Petrobras em 29 milhões de reais por não cumprir o conteúdo local relativo a blocos arrematados em 2003 e 2004. Em paralelo, oito empresas, dentre as quais está a

---

<sup>124</sup> MANSO, Úrsula Alonso. À espera das máquinas. **Anuário Exame 2011-2012**, São Paulo: Editora Abril, 2011: p. 116. Out. 2010.

Shell, foram notificadas para pagamento de multas pelo mesmo motivo. Sucede que, nas licitações as empresas estão oferecendo propostas de conteúdo local que não condizem com sua real capacidade de implementação, deturpando o real sentido deste fator de julgamento.

Outro problema que fora revelado em relação aos aspectos desenvolvimentistas dos regulamentos licitatórios é a inadaptabilidade de pequenas e médias empresas em relação às exigências do concurso e das cláusulas consignadas no contrato de concessão. De acordo com Fernanda Laís Matos<sup>125</sup>, o CNPE e a ANP fazem considerações referentes às pequenas e médias empresas “de forma genérica, pois, se levadas em consideração as definições legais dessas espécies, elas não são inteiramente convergentes à qualificação técnica dos editais da ANP”. Nesse sentido, a referida autora considera que

com fulcro nas disposições legais e contratuais da Indústria do petróleo, conclui-se que não há parâmetros jurídicos seguros para equiparação de empresas concessionárias operadoras em Áreas Inativas com Acumulações Marginais a tipologias de micro, pequenas e médias empresas.

Ademais, é necessário destacar que os perigos ambientais inerentes à produção de petróleo são preocupantes e têm um potencial de danos elevadíssimos também às populações que habitam nas cercanias dos blocos exploratórios. Os recentes acidentes do Golfo do México<sup>126</sup> e da Bacia de Campos<sup>127</sup> são prova de que ainda não se atingiu um nível de segurança razoável na extração de petróleo. Nesse contexto, ao se comparar a pontuação concedida pela experiência no trato com questões socioambientais com a dos demais fatores analisados, verifica-se que as exigências de cunho ambiental ainda não possuem um relevo significativo nos procedimentos licitatórios.

Consoante abordado anteriormente, não há como vislumbrar a construção de processos de desenvolvimento, sem que haja a participação da sociedade nas instâncias deliberativas a eles relativas. Nesse sentido, entende-se que as

---

<sup>125</sup> MATOS, Fernanda Laís de. **Aspectos jurídicos da inserção de pequenas e médias empresas na indústria do petróleo**. Natal: EDUFRN, 2010, p.103.

<sup>126</sup> O GLOBO. **Vazamento da BP no Golfo do México completa um ano**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/ciencia/vazamento-da-bp-no-golfo-do-mexico-completa-um-ano-2793457>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

<sup>127</sup> O GLOBO. **Cresce a mancha de petróleo na Bacia de Campos**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/cresce-mancha-de-petroleo-na-bacia-de-campos-3226916>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

audiências públicas que precedem a publicação do edital de licitação definitivo, bem como da minuta do contrato de concessão, constituem espaços importantes para, através do diálogo com a sociedade, projetar/aperfeiçoar estratégias de desenvolvimento, no que se refere à esfera de influência das licitações no setor de petróleo. Entretanto, da análise das atas das audiências públicas das últimas 4 Rodadas de Licitações, é visível a ínfima participação de representantes de entidades governamentais, do setor acadêmico e da sociedade civil organizada nos debates levantados em tais eventos, de modo que as reuniões são pautadas essencialmente em dúvidas técnicas e sugestões pertinentes aos interesses das empresas interessadas em contratar com a Administração. Portanto, resta clara a necessidade de o Estado estimular a sociedade a contribuir com os debates do setor, de modo a otimizar não apenas o disciplinamento do certame, mas a regulação do setor petrolífero de modo mais abrangente.

Com efeito, há de se entender que existe sim, em sentido formal, um projeto sumário de desenvolvimento para o setor petrolífero, visto que há um complexo de requisitos e incentivos nos editais que efetivamente possuem relação com princípios constitucionais de viés desenvolvimentista. Entretanto, da observação individual do aspecto volitivo da Agência e das dificuldades presentes no cotidiano da indústria em comento, depreende-se que as intenções da ANP estão descompassadas com a realidade do setor, sendo necessária uma formulação/definição de um projeto de desenvolvimento para o segmento petrolífero que repercuta na seara das licitações. Nesse sentido, diante do exposto, não há como vislumbrar o sucesso de tal empreendimento, sem a participação ativa dos diversos interessados na exploração dos blocos a serem licitados nos espaços deliberativos, de modo que a sugestão mais indicada para a solução seria a observância do artigo 8º, §2º, da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento Adotada pela Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986<sup>128</sup>, a saber: “os Estados devem alentar a participação popular em todas as esferas como fator importante para o desenvolvimento e para a plena realização de todos os direitos humanos” (tradução livre).

---

<sup>128</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. Disponível em: < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/502/78/IMG/NR050278.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

Essa cenário mostra que se faz indiscutível a necessidade de se criar um método que auxilie na eliminação das imperfeições estruturais do setor. Imperfeições estas, que decorrem da inexistência de processo de formação de conhecimento econômico e de escolhas sociais próprias, os quais são o principal objetivo de uma teoria jurídica desenvolvimentista<sup>129</sup>. De acordo com ensinamentos de Calixto Salomão<sup>130</sup>, a elaboração de um modelo jurídico de propulsão econômica estatal – que repercuta em todas as instâncias vinculadas à ideia de desenvolvimento – envolve a adoção de três princípios de cerne democrático, quais sejam: i) a redistribuição dos frutos do crescimento econômico, que faz com que, através da inclusão de mais indivíduos nas dinâmicas da economia, expanda-se o conhecimento econômico; ii) a diluição dos centros de poder econômico e político e da conseqüente difusão de informações e conhecimento por toda sociedade; e iii) a cooperação, eliminando o individualismo exacerbado dos agentes envolvidos e auxiliando a construção de processos econômicos dotados de maior legitimidade. Nesse sentido, cumpre registrar o seguinte ensinamento de Samuel Pinheiro Guimarães<sup>131</sup>:

Somente a ação da coletividade, por meio de um Estado eficiente, ágil, público e não privatizado, poderá elaborar a legislação e implementar as políticas capazes de reduzir as disparidades, eliminar as vulnerabilidades e realizar o potencial da sociedade brasileira

Pondo em prática esse raciocínio, não há dúvidas de que se daria um passo qualitativamente expressivo em direção à organização das bases criadoras de um projeto ideal de desenvolvimento. Frise-se, por fim, que esta ideia não deve estar adstrita exclusivamente ao ramo do petróleo, mas a todas as áreas em que se manifeste o interesse público.

---

<sup>129</sup> SALOMAO FILHO, C. **Regulação da atividade econômica (princípios e fundamentos jurídicos)**. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 49

<sup>130</sup> *Idem. Ibidem.* pp. 49-50.

<sup>131</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, p.265.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os hidrocarbonetos fósseis, dos quais o petróleo é o principal expoente, representam, atualmente, instrumentos de poder em escala internacional. No ambiente globalizado, a energia assume tarefa fundamental para o avanço tecnológico e, conseqüentemente, para o aumento da competitividade das economias nacionais; e a produção de energia gera divisas significativas para os mercados internos dos países, bem como para seus entes estatais. Destarte, a regulação do setor petrolífero deve atentar para o fato de os recursos energéticos - ou as potenciais fontes de energia - constituírem bens de elevado interesse público, nos curto, médio e longo prazos. Nesse sentido, há de se reconhecer que a participação da sociedade na formulação de políticas para o setor representa condição *sine qua non* para a salvaguarda dos interesses sociais e humanos.

As licitações de blocos exploratórios de petróleo se inserem nessa realidade de modo relevante. Constituem instrumentos de complementação da regulação do setor petrolífero, ante a baixa a densidade normativa da Lei do Petróleo e da Resolução nº 27/2011 da ANP, conferindo maior substancialidade a projetos de desenvolvimento e defesa do interesse público no âmbito do segmento petrolífero. Consoante foi demonstrado neste trabalho, a Resolução indicada, que regulamenta as Rodadas de Licitações, atribui aos editais dos certames em comento ampla possibilidade de produção normativa, abrindo espaços para a elaboração de um disciplinamento específico em cada Rodada. Com esse cenário jurídico-regulatório em mente, a presente monografia mostrou quanto a função regulatória dos procedimentos licitatórios pode contribuir para a feitura de um projeto desenvolvimentista para o setor de petróleo no país, permitindo, por conseguinte, o fortalecimento do mercado interno nacional e a concretização de direitos fundamentais e econômicos dos brasileiros, considerado o seu poder de interferência nas dinâmicas socioeconômicas ligadas ao ramo petrolífero.

Dos estudos procedidos para a confecção deste trabalho monográfico, pôde-se compreender que as licitações possuem um papel que vai além da simples seleção de candidatos à contratação com a Administração Pública, por meio da aferição da proposta que apresente maior benefício financeiro para o Estado e/ou a melhor técnica para o adimplemento do contrato a ser celebrado. Os procedimentos

licitatórios podem ser instrumentos auxiliares da promoção do desenvolvimento, através de normas aptas a estimular uma ação desenvolvimentista por parte dos postulantes à contratação e aos futuros concessionários. Nesse sentido, faz-se mister que tais atos administrativos implementem, com base nos resultados dos debates ocorridos nas audiências públicas, exigências aos licitantes e fatores de julgamento que visem o alcance de resultados aptos a auxiliar a construção de uma sociedade livre justa e solidária.

Nesse sentido, considera-se que, em princípio, as ações empreendidas pela ANP no sentido de adequar a função regulatória das licitações de blocos exploratórios de petróleo à garantia constitucional ao desenvolvimento nacional, numa visão estritamente formal, tem sido, em certa medida, adequadas. Contudo, conforme verificado, ainda há vários empecilhos ao êxito de tais iniciativas, o que revela o descompasso entre a política regulatória das licitações, implementada pela Agência, e a realidade vivida pelas empresas petroleiras e as demandas de cunho social, político e ambiental da sociedade brasileira. Ou seja, num sentido material, o desenvolvimento do setor não está sendo projetado de maneira eficiente, vez que não estão sendo atingidos os objetivos da atual política regulatória das licitações, de modo que se faz necessário o aperfeiçoamento dos debates indispensáveis ao seu planejamento e execução.

Com o presente trabalho foi possível perceber que as Constituições de 1967 e 1969 consideravam o desenvolvimento um princípio da ordem econômica, posto que sua origem vinha da economia. Com o passar dos anos e diante das novas conjunturas, a concepção do termo desenvolvimento se tornou mais abrangente, fazendo com que outras áreas do conhecimento e outros setores da sociedade passassem a ser abrangidos no entendimento de tal conceito. Nessa perspectiva, lamentavelmente ainda ocorre, como visto no estudo das licitações, que as políticas de desenvolvimento possuam ênfase em iniciativas destacadamente ligadas à economia, de modo que os desenvolvimentos ambiental, social e humano aparentemente assumem caráter relativamente secundário, quando deveriam ser equiparadas – ou preponderantes - ao aspecto econômico, em termos de importância. Esse fato preocupa, vez que, na medida em que são obtidos bons resultados econômicos com pouco - ou nenhum - avanço nos aspectos ambiental, social e humano, pode gerar a falsa impressão de que os empreendimentos estejam ensejando processos evolutivos qualitativos. Sucede que as demandas em matéria

de desenvolvimento, alheias à economia, não possuem um *status* inferior. Os ganhos econômicos e a melhoria nas condições materiais, de fato, são fator indispensável para o desenvolvimento. Sendo assim, é de extrema relevância atentar para o papel exercido pela ampliação da base democrática de discussão na condução do processo de desenvolvimento.

Com efeito, diante de tudo que aqui foi exposto, é perfeitamente possível considerar, numa análise extensiva do tema ora estudado, que o estímulo a uma maior participação da sociedade civil é, não somente capaz otimizar as discussões em relação à promoção do desenvolvimento através da produção normativa das licitações de blocos exploratórios de petróleo, mas a melhor fórmula para se alcançarem as finalidades do desenvolvimento de maneira geral, vez que o mais apto formulador de políticas desenvolvimentistas para o Brasil é o verdadeiro destinatário do desenvolvimento, qual seja, o povo brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANP. **Conteúdo local.** Disponível em: <[http://www.brasil-rounds.gov.br/portugues/conteudo\\_local.asp](http://www.brasil-rounds.gov.br/portugues/conteudo_local.asp)>. Acesso em: 17 nov. 2011.

ANP. **Glossário.** Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?id=582#p>>. Acesso em: 17 nov. 2011.

ANP. **Participação do setor de petróleo chega a 9,05% do PIB em 2004.** Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=6212&m=pib&t1=&t2=pib&t3=&t4=&ar=0&ps=1&cachebust=1322017978537>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

ANP. **Regimento Interno da Agência Nacional do Petróleo – ANP.** Disponível em: <[http://nxt.anp.gov.br/nxt/gateway.dll/leg/folder\\_portarias/portarias\\_mme/1998/pmme%20215%20-%201998.xml#anexo\\_art14](http://nxt.anp.gov.br/nxt/gateway.dll/leg/folder_portarias/portarias_mme/1998/pmme%20215%20-%201998.xml#anexo_art14)>. Acesso em: 07 nov. 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Princípios de direito regulatório do petróleo** in RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

ASSIS GOMES JÚNIOR, Maurício; PONTES, R. P. A.; FERNANDES PEREIRA, Valéria; FERNANDES PEREIRA, Maria Marconiete. **O Consumo do Petróleo no Cenário da Economia Verde.** In SEABRA, Giovani de Farias *et al.* **A Conferência da Terra: Aquecimento Global, Sociedade e Biodiversidade.** Volume III. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, p. 572-579, 2010.

BARRETO, Celso de Albuquerque. **Geopolítica do petróleo: tendências mundiais pós-Guerra do Iraque de 2003. Brasil: situação e marco regulatório** in RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** – 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Rodadas de Licitações: Apresentação.** Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=49510&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachêbust=1309296285427>>. Acesso em: 28 de junho de 2011.

BRASIL. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro: relatório do grupo de trabalho interministerial.** Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao\\_das\\_agencias\\_reguladoras\\_-\\_casa\\_civil.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf)>. Acesso em: 5 nov. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de fevereiro de 1988**. Disponível em: < [http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 03 nov. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 06 nov. 2011.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.236, de 7 de maio de 1941**. Disponível em: <[http://nxt.anp.gov.br/nxt/gateway.dll/leg/decretos\\_leis/1941/declei%203.236%20-%201941.xml](http://nxt.anp.gov.br/nxt/gateway.dll/leg/decretos_leis/1941/declei%203.236%20-%201941.xml)>. Acesso em: 10 nov. 2011.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 01 nov. 2011.

BRASIL. **Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9478.htm>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.351, de 22 de dezembro de 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar 176 / DF - Distrito Federal**. Relator (a): Min. Presidente, Julgamento: 20/07/2007, Decisão Proferida pelo (a): Min. Ellen Gracie, Publicação: Diário da Justiça de 03 de agosto de 2007 PP-00026. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28suspensao+de+liminar+anp+ellen%29+E+S.PRES.&base=basePresidencia>>. Acesso em: 27 de junho de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 3388 / RR – Roraima**. Relator (a): Min. Carlos Britto, Julgamento: 03/04/2009, Publicação: Diário da Justiça de 17 de abril de 2009. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=61&dataPublicacaoDj=31/03/2009&incidente=2288693&codCapitulo=2&numMateria=9&codMateria=4>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. – 20. ed. – Ijuí: Editora Unijuí, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes *apud* GRAU, Eros Roberto. **Licitação e contrato administrativo (estudos sobre a interpretação da lei)**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

CASTRO, Matheus Felipe de. **Capitalismo coletivo ideal: Estado, Constituição e Desenvolvimento no Brasil contemporâneo**. Florianópolis: UFSC, 2008. Tese (Doutorado em Direito) - Centro de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

CEPAL. **O que é a Cepal.** Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 19 nov. 2011.

CORREIO FORENSE. **Royalties sob suspeita faz Polícia Federal investigar tráfico de influência na ANP.** Disponível em: <[http://www.correioforense.com.br/noticia\\_pdf/id/43373/titulo/Royalties\\_sob\\_suspeita\\_faz\\_Policia\\_Federal\\_investigar\\_trafico\\_de\\_influencia\\_na\\_ANP.html](http://www.correioforense.com.br/noticia_pdf/id/43373/titulo/Royalties_sob_suspeita_faz_Policia_Federal_investigar_trafico_de_influencia_na_ANP.html)>. Acesso em: 5 nov. 2011.

COSTA, Ana Paula Lima da; BORGES, Ricardo; BATISTA, Rosângela. **A Agência Nacional do Petróleo – ANP** in MOLL, Luiza Helena. **Agências de Regulação do Mercado.** 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

COSTA, Maria D'Assunção. **Comentários à lei do petróleo: lei federal nº 9.748, de 6-8-1997.** São Paulo: Atlas, 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa.** 3ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FOLHA ONLINE. **Lula anuncia auto-suficiência do Brasil em petróleo amanhã.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u107023.shtml>>. Acesso em: 01 nov. 2011.

FOLHA ONLINE. **Petrobras pode ter 10% do PIB em 2020.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u437281.shtml>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

FURTADO, Celso. *apud* BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

FUSCO, Camila; STEFANO, Fabiane. Onde as coisas acontecem. **Exame**, São Paulo: Editora Abril, 2009 (18): p. 34. 23 set. 2009.

GOMES, J. B. B. **Agências reguladoras (uma reflexão de direito constitucional comparado)** in RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **Licitação e contrato administrativo (estudos sobre a interpretação da lei).** São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

GUIMARÃES, Marcelo da Silva. **Metodologia para otimização de estratégias de produção para campos maduros de petróleo.** Disponível em: <<http://www.cepetro.unicamp.br/teses/mestrado/ano2005.htm#marcelosguimaraes>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

JOBIM, Nelson. Aspectos jurídicos da abertura do mercado de petróleo *in* RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

JURUENA, Marcos. **Agências Reguladoras** *in* RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

LAHÓZ, André. O mais difícil vem agora. **Exame**, São Paulo: Editora Abril, 2011 (17): p. 64. 21 set. 2011.

LEITE, Marcelo Lauer. **A licitação na indústria do petróleo: aspectos regulatórios**. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2011.

LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia: Edição Compacta**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

MANSO, Úrsula Alonso. À espera das máquinas. **Anuário Exame 2011-2012**, São Paulo: Editora Abril, 2011: p. 116. Out. 2010.

MARQUES, Rosa Maria & REGO, José Márcio (Orgs.). **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000.

MATOS, Fernanda Laís de. **Aspectos jurídicos da inserção de pequenas e médias empresas na indústria do petróleo**. Natal: EDUFRN, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro – 14ª ed. atual. pela Constituição federal de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MENDES, Conrado Hubner *apud* GOMES, J. B. B. **Agências reguladoras (uma reflexão de direito constitucional comparado)** *in* RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Estudos e pareceres – direito do petróleo e gás**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

O GLOBO. **Cresce a mancha de petróleo na Bacia de Campos**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/cresce-mancha-de-petroleo-na-bacia-de-campos-3226916>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

O GLOBO. **Vazamento da BP no Golfo do México completa um ano.** Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/ciencia/vazamento-da-bp-no-golfo-do-mexico-completa-um-ano-2793457>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento.** Disponível em: < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/502/78/IMG/NR050278.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

PETROBRAS. **Petróleo.** Disponível em: < <http://www.petrobras.com.br/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/petroleo/>>. Acesso em: 6 nov. 2011.

PETROBRAS. Pré-Sal e Marco Regulatório de Exploração e Produção de Petróleo e Gás. **Exame**, São Paulo: Editora Abril, 2009 (22): p. 70. 18 nov. 2009.

RIBEIRO, Gustavo Lins. **Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento.** Revista Novos Estudos, Edição 80, março de 2008.

SALOMAO FILHO, C. **Regulação da atividade econômica (princípios e fundamentos jurídicos).** 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

SANTOS, Janine Medeiros; BARROS, Felipe Maciel P. **Indústria petrolífera: aspectos teóricos e jurídicos acerca das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.** Disponível em: < <http://jus.com.br/revista/texto/6305/industria-petrolifera>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

SCHUMPETER, Joseph Alois *apud* BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição.** – 6ª ed. – atual. até a Emenda Constitucional nº 57, de 18/12/2008. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SINACEUR, M. A. **O desenvolvimento: para quê? In** PERROUX, François. **Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

SIQUEIRA, Mariana de. **O fomento aos campos maduros de petróleo e o desenvolvimento: uma análise jurídico-constitucional.** Natal: Edufrn, 2010.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico.** São Paulo: Editora Método, 2006.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **International Energy Outlook 2011.** Disponível em: < <http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484%282011%29.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2011.

UOL Notícias. **Ministério Público suspende desapropriações para obra da Copa no Ceará.** Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2011/07/20/ministerio->

publico-suspende-desapropriacoes-para-obra-da-copa-no-ceara.jhtm>. Acesso em: 19 nov. 2011.

VEJA. **Governos aproveitam mal royalties do petróleo**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/governos-aproveitam-mal-royalties-do-petroleo>>. Acesso em: 08 nov. 2011.

WIKIPEDIA. **Commodity**. Disponível em: < <http://pt.wikipedia.org/wiki/Commodity>>. Acesso em: 22 nov. 2011.