

A AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS E O FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

THE NATIONAL AGENCY OF OIL, GAS AND BIOFUELS AND THE PROMOTION TO THE NATIONAL DEVELOPMENT

MARIA CLARA DAMIÃO DE NEGREIROS¹
MATHEUS SIMÕES NUNES²

RESUMO

A garantia do desenvolvimento nacional constitui norma programática estabelecida na Constituição Federal que se presta a parametrizar não somente a ação do legislador ordinário, mas também a do órgão regulador, apontando a necessidade de seu fomento na efetiva execução do desenvolvimento da nação. Pode-se afirmar que o aludido comando constitucional significa aspecto indisponível para qualquer ocupante do Governo ou do Mercado, representado por consumidores ou agentes econômicos. Busca-se pela efetividade do desenvolvimento nacional como objetivo da República Federativa, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) assume figura de relevo, haja vista que, na condição de agência reguladora do mercado brasileiro de combustíveis, seu regulamento se presta a traçar diretrizes de indispensável observância aos atores do Mercado, visando, assegurar a concretização da aludida norma programática, tornando presente o incremento econômico e social, com a consequente melhoria das condições da sociedade através do uso e exploração racionais dos recursos energéticos. O presente trabalho possui o intento de verificar a efetividade do objetivo da busca do desenvolvimento nacional com enfoque nas políticas regulatórias adotadas pela ANP no mercado brasileiro de combustíveis.

Para a análise em apreço, utilizam-se os métodos de abordagem hipotético-dedutivo, funcionalista-sistêmico e comparativo; assim como o método de procedimento histórico. Já no que se refere às técnicas de pesquisa, o trabalho alicerça-se na documentação indireta, especialmente na pesquisa bibliográfica; e, em um segundo momento, quando da análise dos julgados dos Tribunais Superiores, também se utiliza da documentação indireta, empregada desta feita na pesquisa documental. Uma vez empreendida a análise proposta, segundo a metodologia empregada para tal, conclui-se que as políticas empregadas pela mencionada agência apresentam-se indispensáveis ao fomento do desenvolvimento econômico-social do país, na medida em que apresenta aptidão relativa à promoção da regulação e fiscalização do setor energético, tornando possível a arrecadação de parcela considerável ao Produto Interno Bruto nacional, aspecto que contribui para o equilíbrio das contas públicas e possibilita a materialização de numerosas políticas públicas pela Constituição.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento. Mercado. Regulação. Efetividade.

ABSTRACT

¹ Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bolsista do Programa de Recursos Humanos-Direito do Petróleo, Gás Natural, Biocombustível, PRH-ANP, Brasil. Pós-graduanda em Direito Civil, Negocial e imobiliário pela Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes (LFG). Graduada em Direito pela Liga de Ensino do Rio Grande do Norte (2011). Advogada.

² Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bolsista do Programa de Recursos Humanos-Direito do Petróleo, Gás Natural, Biocombustível, PRH-ANP, Brasil. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Pós-graduando em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Advogado.

The guarantee of national development is a programmatic norm established in the Federal Constitution which lends to parameterize not only the action of the ordinary legislator, but also the regulatory agency, showing the need for their support in the effective implementation of the development of the nation. It can be said the alluded constitutional command aspect means unavailable aspect to the Government or any occupant of the market, represented by consumers or economic agents. Searches for effective national development as a goal of the Federal Republic, the National Agency of OIL, Natural Gas and Biofuels (ANP) acquires spotlight, given that, as a regulatory agency of the Brazilian fuel market, its regulation provides the set guidelines indispensable observance of market, looking to ensure the implementation of the mentioned programmatic norm, making the economic and social development, with consequent improvement of the society conditions through rational use and exploitation of energy resources. The present work has the purpose of verifying the effectiveness of the search goal of national development with a focus on regulatory policies adopted by ANP in the Brazilian fuel market.

For this analysis, we use the hypothetical-deductive method, functionalist-systemic and comparative approach, as well as the method of historical procedure. In what regard to the techniques of research, since the work is founded in indirect documentation, especially in literature, and, hereafter, when examining judged the Superior Courts, also uses the indirect documentation, employed this time in documentary research. It is concluded that the policies employed by the aforementioned regulatory agency have become indispensable to fostering economic and social development of the country, as it presents ability in relation to the promotion of regulation and oversight of the energy sector, enabling the collection of considerable importance to national Gross Domestic Product, which contributes to the balance of public accounts and enables the realization of numerous public policy signed by the Constitution.

Development. Market. Regulation. Effectiveness.

INTRODUÇÃO

O Direito constitui instrumento amplamente identificado como aplicação do Estado de Direito, que, de forma ampla, estabelece relação com os estudos sobre o desenvolvimento, sobretudo no que concerne à posição de suporte jurídico-institucional para o fomento do desenvolvimento econômico dos Estados nacionais. Assim sendo, o Direito fixa-se como estrutura fundante da sociedade contemporânea, à medida em que sua observância se torna imperiosa nas mais diversas esferas da vivência em sociedade, sobretudo no que toca à formação cultural, econômica e política das nações, conjuntura esta que gira em torno do eixo do desenvolvimento.

No Brasil, pode-se seguramente afirmar que o novo desenvolvimentismo é, a um só tempo, um terceiro discurso entre a preocupação populista e a ortodoxia convencional, correlacionados ao aparato de diagnósticos e ideias-base para a formação da estratégia

nacional de busca do desenvolvimento, cujo fim maior se apresenta no alcance do padrão de vida dos países desenvolvidos. Com essa preocupação, são construídas instituições para regulamentar a ação do homem, inclusive no próprio Mercado, legitimando o Governo e tornando as finanças mais sólidas e, conseqüentemente, a Administração Pública mais eficiente, fortalecendo a Ordem Jurídica e o Estado cada vez mais próximo do atendimento das necessidades da coletividade.

As instituições, dessa forma, são fundamentais na promoção da regulação da relação entre economia, Mercado e desenvolvimento. Nesse diapasão a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis insere-se no lócus desse processo ao passo em que o Estado desempenha a atribuição estratégica de prover um arcabouço institucional capaz de dar suporte à variada gama de relações estabelecidas pelos mercados privados nacionais e internacionais, o que inclui a promoção do crescimento e solidificação de estruturas e instituições capazes de canalizar os recursos para o desenvolvimento dos setores que oportunizam o desenvolvimento da nação em sua totalidade, possibilitando desde a superação dos desequilíbrios estruturais ao fomento da competitividade no plano macroeconômico/internacional.

Considerando essa abordagem, a pesquisa em apreço apresenta, a título de objetivo geral, compreender o poder regulatório da ANP no contexto do desenvolvimento brasileiro, para que se torne possível observar e verificar o alcance dos resultados jurídicos, políticos e econômicos desta agência reguladora no que se refere ao alcance do desenvolvimento nacional, objetivo da República Federativa do Brasil.

Com essa finalidade, apresentam-se, também, a título de objetivos específicos, apresentar um recorte doutrinário e jurisprudencial acerca da política de desenvolvimento no Brasil com enfoque no marco regulatório da ANP; estudar a dinâmica de instituição dos órgãos e agências construídas pelo Governo para o fomento do desenvolvimento nacional; analisar e interpretar a produção normativa do setor, para que possibilite o desenvolvimento de um raciocínio crítico acerca dos paradigmas de diferenciação e especialização institucional do Brasil em analogia aos países considerados desenvolvidos.

Para tanto, utilizar-se-ão os métodos de abordagem o hipotético-dedutivo, funcionalista-sistêmico e comparativo; no que se refere às técnicas de pesquisa, o trabalho será construído com base na documentação indireta, especialmente as pesquisas bibliográfica e documental. Com o fim de melhor organizar as informações, o presente trabalho seguirá o roteiro inicialmente traçado. Inicialmente, será abordado o contexto do desenvolvimento nacional e a construção da preocupação de cunho não econômico ínsita à ideologia do

crescimento. Logo após, será estudado o contexto de inserção da ANP no fomento o desenvolvimento nacional e seus reflexos na postura regulatória da Indústria brasileira de combustíveis. Por fim, será traçada uma análise crítica do alcance do objetivo da República Federativa do Brasil com base nas políticas da ANP, ocasião após a qual será possível a construção do conhecimento acerca do contexto desenvolvimentista brasileiro focado no poder regulamentar da referida entidade.

2. A POSTURA DO DESENVOLVIMENTO NA ECONOMIA E A CONSTITUTUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O conceito de desenvolvimento será tratado neste artigo como o resultado do desenvolvimento econômico em conjunto com a melhoria da qualidade de vida, este é o conceito do desenvolvimento sustentável, o qual está inserido na conjugação dos artigos arts. 3º, II, 170, VI e 225, da Constituição Federal, cuja redação preza pelo desenvolvimento econômico da nação, bem como pela preservação do meio ambiente, observando o uso racional dos recursos naturais. A partir da análise sistemática dos aludidos dispositivos, infere-se que a Constituição Federal impõe ao desenvolvimento econômico, às ações de fiscalização, ao incentivo e ao planejamento o dever de salvaguarda e proteção do meio ambiente.

Nesse palco, merece atenção o regramento capitulado pelo art. 170, da Constituição Federal, que, ao passo em que acentua como princípios norteadores e fundantes da atividade econômica a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa, a dignidade humana e a justiça social, faz constar o relevo da soberania, da função social da propriedade privada, e da salvaguarda do consumidor e do meio ambiente³. Princípios os quais, conforme acentua Mello (2008), devem ser ponderados em analogia aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, assim como aos fins da Ordem Social⁴.

Nesse diapasão, Kenneth Dam (2006) considera que o crescimento econômico se iguala ao desenvolvimento econômico. Em semelhante direção, Scatolin (1988, p.7) assinala que o

³ Assim sendo, a Ordem Econômica há de ter por fim assegurar a todos a existência humana (art. 170), a Ordem Social visará a realização da justiça social (art. 193), a educação, o desenvolvimento da pessoa e o seu preparo para o exercício da cidadania (art. 205), não como meros enunciados formais, mas como indicadores do conteúdo normativo eficaz da dignidade da pessoa humana. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 70.

⁴ Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social.

desenvolvimento deve ser compreendido como crescimento econômico. Em razão disso, o problema básico da economia brasileira se apresenta através da falta de crescimento, de modo que o grande desafio que faz presente “é que se obtenha taxas de crescimento do produto de forma mais rápida do que as taxas de incremento populacional”, ao passo em que Souza (1993) aponta que há duas correntes para o crescimento econômico, a primeira está de acordo com autores supracitados, ou seja, trata o crescimento como sinônimo de desenvolvimento, enquanto na segunda o crescimento é observado como condição indispensável para o alcance do crescimento, não se expondo como condição suficiente.

Assim, efetua-se a distinção entre crescimento e desenvolvimento. Nesse aspecto, Nusdeo (2002) giza que, apesar de o crescimento propiciar o acréscimo de riquezas, não traz consigo mudanças de natureza estrutural, na medida em que pode ser considerado como um surto ou um ciclo, mas não como um processo dotado de estabilidade. Dessa maneira, o crescimento econômico não resvala necessariamente a melhoria na qualidade de vida.

Por seu turno, Bercovici (2003) ensina que a simples modernização ocorre quando há mero crescimento sem desenvolvimento, isto é, não há alteração nas bases econômicas e sociais. Para Celso Furtado (2000), a noção de desenvolvimento deve abarcar ao menos três dimensões, a saber: o aumento de eficácia do sistema de produção social; o atendimento das necessidades básicas da população e a obtenção dos objetivos desejados pelos dirigentes da sociedade. Assim sendo, o simples incremento dessa eficácia do sistema produtivo costumeiramente utilizado como índice de mensuração do desenvolvimento, não necessariamente acarretará o atendimento das necessidades básicas da população.

Nessa conjuntura, faz-se importante observar o entendimento de Sen (2000, p. 18), que sobreleva o conceito de desenvolvimento como liberdade, lembrando que o desenvolvimento requer “que se movam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligencia dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”. Ao observar a Constituição Federal, percebe-se que este conceito de Sen está imiscuído em seu texto, espaço no qual se constituem na condição de objetivos fundamentais da Republica Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional, bem como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Tendo em vista o momento histórico de redemocratização no qual a Constituição Federal de 1988 foi elaborada, foi instituído um modelo econômico capitalista e merece destaque o artigo 170, que elenca na qualidade de fundamentos da Ordem Econômica a

valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, objetivando assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, bem como postula os princípios gerais da atividade econômica. De acordo com Tavares (2006), a Ordem Econômica Constitucional seria o conjunto de normas que realiza uma determinada ordem no sentido concreto, dispondo a cerca da forma de economia adotada.

No tocante a indústria do petróleo, a Constituição de 1988 traz detalhadamente, no seu art. 177, as atividades próprias da Indústria Petrolífera, quais sejam: a pesquisa e a exploração, a lavra e a produção, o refino, a importação, a exportação e o transporte de petróleo e de seus derivados, dentre os quais se inclui o gás natural. Dessa forma, o legislador manteve inicialmente o monopólio estatal sobre quase todas as atividades referentes à Indústria Petrolífera nacional, com a exceção do setor de distribuição.

Na moldura regulatória traçada para as atividades petrolíferas, as normas de patamar constitucional apontam os nortes basilares do setor, na medida em que estatuem os comandos jurídicos fundamentais, isto é, o ponto de partida para a compreensão de todo o arcabouço jurídico destinado a reger e traçar os contornos a serem observados por este campo.

Tendo em vista a marcante presença do interesse nacional intrínseca às atividades exercidas pelo mercado de combustíveis, faz-se recair sobre sua ordem severo monitoramento e fiscalização por parte do Estado. Nesse passo, o legislador originário, em razão da fundamental importância tecnológica, estratégica e econômica, atribui à União a competência privativa para legislar a respeito da energia em geral, gênero no qual se incluem o petróleo e o gás natural, e, de igual forma, no que tange à competência legislativa acerca das jazidas e demais recursos naturais.

Importante grifar que, considerando o hiato existente entre a propriedade do solo e do subsolo, afastando-se do sistema fundiário e de propriedade plena do Estado, presentes, respectivamente, no Império e na República Velha de 1891, a partir da Carta Política de 1934, o Estado, ao passo em que toma para si a titularidade dos recursos minerais e do subsolo como um todo, opta pelo regime dominial (MENEZZELO; 2000).

Embora o art. 20, IX, da Constituição Federal estabeleça que os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União, o art. 176 garante ao delegatário da lavra a propriedade do produto de sua exploração. Tanto as atividades previstas no art. 176 quanto as contratações de empresas estatais ou privadas, nos termos do disposto no § 1º, do art. 177, da Constituição, seriam materialmente impossíveis se os concessionários e contratados, respectivamente, não pudessem apropriar-se, direta ou indiretamente, do produto da exploração das jazidas. Nesse aspecto, a EC 9/95 permitiu que, observadas as normas legais,

a União transferisse ao seu contratado os riscos e resultados da atividade e a propriedade do produto da exploração de jazidas de petróleo e de gás natural⁵.

3. GLOBALIZAÇÃO E TRANSFRONTEIRIZAÇÃO DO MERCADO DE CAPITAIS E O MEIO AMBIENTE

Por lógico, a noção de atividade econômica, enquanto atividade empresarial, prescinde da propriedade dos bens de produção. Sob essa concepção, pode-se afirmar, na esteira do Pretório Excelso brasileiro, que a propriedade não consubstancia uma instituição única, mas o conjunto de várias instituições, relacionadas a diversos tipos de bens e conformadas segundo distintos conjuntos normativos, e distintos regimes jurídicos, aplicáveis a cada um deles. Outrossim, a distinção entre atividade e propriedade permite que o domínio do resultado da lavra das jazidas de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos possa ser atribuída a terceiros pela União, sem qualquer ofensa à reserva de monopólio estatuída no art. 177, da Constituição Federal. Desse modo, a propriedade dos produtos ou serviços da atividade não pode ser tida como abrangida pelo monopólio do desenvolvimento de determinadas atividades econômica, assim como a propriedade do produto da lavra das jazidas minerais atribuídas ao concessionário pelo preceito do art. 176, da Constituição do Brasil, é inerente ao modo de produção capitalista. Logo, verifica-se que a propriedade sobre o produto da exploração é plena, desde que exista concessão de lavra regularmente outorgada⁶.

Dessa maneira, a exploração de riquezas minerais de natureza pública, dada a relevância econômica e esgotabilidade, a exemplo do petróleo e do gás natural, o Estado não poderia adotar outra exigência, senão determinar que o setor privado forneça uma contraprestação em razão de sua exploração. Assim sendo, o constituinte estabeleceu variados mecanismos de fomento à participação estatal no produto da lavra do petróleo (REZENDE; 2009), e, bem assim, voltou seu olhar para a compensação do proprietário do solo⁷. Nesse

⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - **ADI: 3366/DF**, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJ 02 mar 2007.

⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - **ADI: 3273/DF**, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJ 02 mar 2007.

⁷ Nesse norte, art. 176, §2º, da Constituição Federal, assevera que “é assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei”.

diapensão, diversas participações estatais foram estatuídas, a exemplo do bônus de assinatura, dos *royalties*⁸, da participação especial e do pagamento pela ocupação e retenção da área⁹.

A propósito, o transporte, o escoamento, a distribuição e a utilização do gás processado nos gasodutos, a seu turno, integram o que a lei denomina de tratamento ou processamento de gás natural, configurando situação nitidamente diversa da referida no art. 20, §1º, CF/88, que se refere apenas ao resultado da exploração¹⁰.

Na condição de fenômeno mundial, a globalização afigura-se como o paradigma de todo o processo de evolução que perpassou as fronteiras estatais e seus respectivos ordenamentos jurídicos. Nesse aspecto, impõe-se a observação segundo a qual, no íntimo das variações, o mencionado fenômeno implica em reflexos não apenas nas figuras do Estado e da sociedade, mas traz como produto a carga de influência sobre o arcabouço axiológico-jurídico que legitima e justifica o modelo de Estado adotado.

Nesse trilho, operam-se constantes modificações no plano geopolítico internacional do mercado de combustíveis, caracterizando-se a rápida inversão dos níveis de domínio econômico dos agentes. Com a crescente expectativa de aumento da produção de combustíveis fora do polo do Oriente Médio, outros mercados ganham destaque no Mercado, a exemplo da costa oeste da África e das Américas, onde podem ser mencionados os Estados Unidos, com a produção do gás não convencional (*shale gas*) e do petróleo explorado de forma não convencional (*tight oil*), do Canadá, com a produção de petróleo nas areias petuminosas, assim como o Brasil, com o pré-sal¹¹.

Com efeito, a desfronteirização do mercado de capitais fez-se sentir nos demais segmentos da Ordem Econômica, trazendo novos rumos a serem observados pelos mercados

⁸ Precedente da Segunda Turma do STJ, da relatoria da Ministra Eliana Calmon, entendeu que os *royalties* configuram uma recompensa financeira à exploração e produção do petróleo, sendo indevida uma interpretação extensiva a ponto de atingir outras etapas da cadeia econômica. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1.119.643/RS**, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, DJ 29 abr 2010

⁹ Interessa detalhar que o art. 20, § 1º, da Constituição Federal, anota que “é assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração”.

¹⁰ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp nº 1344676/SE**, Rel. Min. Herman Bejamin, 2ª Turma, DJ 19 mar 2013.

¹¹ Jornal O Globo. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/economia/futura-nova-opep-no-atlantico-sul-muda-geopolitica-do-petroleo-10273212>>, acesso em 28 out 2013.

de insumo, produção e consumo, fazendo presente a complexa diversificação inclusive no âmbito do mercado de combustíveis.

Nesse diapasão, a Ordem Jurídica brasileira viu-se obrigada a acompanhar tal evolução, motivo pelo qual fez utilização de variados instrumentos política e juridicamente regulatórios no setor brasileiro de combustíveis. Assim, o Estado brasileiro assumiu a estratégica 15ª posição na elite mundial do petróleo, com 15,7 bilhões de barris em reservas provadas. Somam-se a isso as reservas do Pré-sal e do Campo de Libra, com 27,4 bilhões de barris, fator que abre as cortinas do décimo lugar no ranking para o mercado de combustíveis brasileiro, com 43,1 bilhões de barris em reservas, nível próximo ao dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a exemplo da Nigéria, com 37 bilhões, e da Líbia, com 48 bilhões¹².

4. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO PELA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS NO MERCADO BRASILEIRO DE COMBUSTÍVEIS

Com a evolução do Estado Liberal para o Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), no qual há a adoção de uma postura eminentemente ativa na intervenção nas Ordens Econômica e Social, tornou-se cada vez mais ampliado o seu extenso rol de atribuições, de tal forma que se conduziu à hipertrofia de sua presença nos mais variados setores. Por tal razão, houve uma significativa queda do grau de eficiência na prestação dos serviços públicos e na regulação do Mercado, fator que resultou no processo de descentralização em ambos os campos.

No segundo pós-guerra, soma-se à intensificação da globalização o esgotamento do modelo de Estado onipresente, exigindo o reexame das funções estatais, e, conseqüentemente, traz-se a reboque a imperiosa necessidade de redução de sua presença, de forma a possibilitar que os diversos setores antes por ele explorados passassem por uma revitalização financiada pelos capitais privados (CAL; 2003).

Sob influência da onda de privatizações inglesa, o Estado Intervencionista transformou-se em verdadeiro obstáculo à almejada ascensão econômica, motivo pelo qual se justificou a implementação de um movimento de reestruturação do modelo de Estado a ser

¹² Jornal O Globo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/brasil-rumo-elite-do-petroleo-mundial-10268238>>, acesso em 27 out 2013.

inserido pela Ordem Jurídica, de forma a reduzir o caráter de prestador/executor direto dos serviços públicos para tomar corpo o caráter regulador dos agentes econômico-sociais, possibilitando a concentração de sua presença somente nas atividades nas quais sua atuação considera-se indispensável (BRUNETTO; 2002).

Ao contrário dessa orientação, a Ordem Constitucional de 1988 inseriu um modelo de Estado intervencionista no qual, em grande parte, concentrava-se no Poder Público a prestação dos serviços públicos, em total desarmonia com os rumos tomados pela economia internacional. Com vistas a adequar-se à aludida conjuntura, houve a necessidade de revisão de diversos mandamentos dentro e fora da Constituição.

Nesse contexto, através da Medida Provisória nº 155/90, rapidamente convertida na Lei nº 8031/90¹³, foi instituído o Programa Nacional de Desestatização (MOTTA; 2003), e, bem assim, foram promulgadas diversas Emendas Constitucionais¹⁴, dentre as quais se destaca a nº 9/95, cujo texto promoveu a flexibilização do monopólio estatal no tocante às atividades de exploração e produção dos recursos minerais do subsolo (RIBEIRO; 2003), possibilitando à iniciativa privada o exercício de tais atividades na indústria do petróleo e do gás natural mediante o pagamento ao Estado de uma importância especificada em lei ou nos contratos de concessão ou de partilha de produção, conforme o caso¹⁵.

¹³ Posteriormente revogada pela Lei nº 9471/97, cujo artigo 1º estabelece como objetivos fundamentais do Programa Nacional de Desestatização: I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida; III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito; V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do Mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

¹⁴ Dentre tais Emendas, podem-se citar: a Emenda nº 5/95, que quebrou a exclusividade da prestação direta, pelos Estados-membros, dos serviços locais de gás canalizado; a Emenda nº 6/95, cuja redação fez extinguir o tratamento favorecido às empresas brasileiras de capital nacional, mormente no que tange à pesquisa e à lavra de recursos minerais e ao aproveitamento de dos potenciais de energia hidráulica; bem assim, a Emenda nº 8/95, que promoveu a eliminação da exclusividade de prestação de serviços de telecomunicação pelo Estado.

¹⁵ Importa salientar que, em razão da utilização da expressão “órgão regulador do monopólio da União”, infere-se que não houve quebra do monopólio da União, mas apenas uma flexibilização, haja vista que os recursos do subsolo continuam a pertencer à União, conferindo-se ao particular, através da delegação da prestação do serviço, a possibilidade de explorar e produzir o petróleo a partir das jazidas objeto do contrato. Assim, pode-se, seguramente, afirmar que a União continua proprietária exclusiva das riquezas do subsolo, podendo contratar com empresas nacionais ou privadas a realização de pesquisas e lavra de jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, assim como a refinação de petróleo nacional ou estrangeiro, além de outras atividades.

A partir da aludida Emenda Constitucional, então, possibilitou-se, mediante procedimento licitatório, a adjudicação à iniciativa privada do direito de celebrar contratos de concessão ou partilha de produção, mediante os quais se outorga, por conta e risco, atribuições antes monopolizadas pela Petrobrás. Assim, permitiu-se, em boa parcela, o deslocamento do eixo de risco inerente às atividades de exploração e produção do petróleo do Estado para o setor privado¹⁶, repartindo entre ambos as temeridades da prestação da atividade.

Nesse passo, percebe-se que o Estado foi, cada vez mais, se afastando do exercício direto das funções relativas à atividade econômica, para adotar a postura de agente fiscalizador e regulador das atividades do Mercado. Assim, “no momento de redefinição do Estado brasileiro, que deixa de ser o responsável pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador do desenvolvimento” (BRUNETTO; 2008), e, com o intuito de controlar o exercício das referidas funções nos setores nos quais o Estado abriu mão de atuar diretamente, a Administração Pública brasileira criou agências reguladoras¹⁷. Nesse contexto regulatório caracterizado pela minimização e distanciamento do Estado face à economia, as agências reguladoras assumem distinta relevância, haja vista a carga superior de atribuições que lhes são postas para que se torne possível instituir um Mercado competitivo a partir da abertura dos setores que constituíam monopólio do Estado.

No cenário das aludidas transformações estruturais, pela promulgação da Lei nº 9.478/97, a denominada Lei ou Estatuto do Petróleo, e implantada pelo Decreto nº 2.455/98, criou-se, sob forma de autarquia¹⁸ com regime jurídico autárquico especial¹⁹, a Agência

¹⁶ Importante anotar que, em razão da carencia de recursos do Governo brasileiro para financiar com qualidade a exploração dos recursos naturais, mostrou-se viável a flexibilização do monopólio da exploração e produção do petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos fluidos, uma vez que havia uma incapacidade, cada vez maior de o setor público prover os investimentos necessários ao desenvolvimento dos Estados, a despeito de seus respectivos setores privados manterem-se bastante capitalizados e aptos à injeção de investimentos no setor. AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. **Privatização no Estado contemporâneo**. São Paulo: Ícone, 1996, p. 43.

¹⁷ Nesse âmbito, também podem ser citadas a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada pela Lei nº 9.427/96, assim como a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), criada pela Lei 9471/96.

¹⁸ Na condição de componente da Administração Pública indireta, enquadra-se na dicção do art. 5º, I, do Decreto-Lei nº 200/67, que verbera que considera-se autarquia “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

¹⁹ As autarquias instituídas sob regime especial possuem maior autonomia no que se refere à liberdade de atuação, se comparadas às autarquias convencionais. ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 75.

Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)²⁰, instituída com o fim de garantir e administrar os interesses da União na seara de exploração/produção dos referidos recursos naturais.

Outrossim, pelo Decreto nº 8063/13, sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, foi criada a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A., denominada Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), cuja finalidade consiste em maximizar o resultado econômico dos contratos de partilha de produção e de comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União na região do Pré-sal brasileiro.

Além disso, sob o norte do art. 177, §1º, da Constituição Federal, o Estatuto do Petróleo, ao tempo em que estabeleceu os princípios e objetivos da Política Energética Nacional²¹, trouxe para a estrutura do Ministério de Minas e Energia a criação do Conselho Nacional de Política Energética, órgão de assessoramento do Presidente da República no tocante à formulação de políticas e diretrizes da energia²².

Na complexidade industrial em que se apresenta, a despeito de não seguir os termos adotados pela disciplina legal²³, a Doutrina fragmenta suas atividades em três segmentos/setores, a saber: *Upstream*, *Midstream* e *Downstream*. Enquanto o primeiro compreende as atividades de pesquisa, desenvolvimento e produção; o segundo representa desde o refino, processamento, transporte, importação e exportação de petróleo e derivados, assim como do gás natural; e o último, isto é, o *Downstream*, importa nas atividades de distribuição e revenda de petróleo e seus derivados, bem como do gás natural e demais combustíveis.

Em consonância com os ditames constitucionais e legais que regulam a seara, sobre tais segmentos recaem expressiva carga fiscalizatória e regulatória estatuída pela Lei nº 9.847/98, de sorte que, em razão do interesse nacional imiscuído nas atividades relativas à

²⁰ Nos termos da Lei nº 11.097/05, foi alterada a denominação da Agência Nacional do Petróleo, instituída pela Lei nº 9.478/97, para Agência Nacional do Petróleo, gás natural e biocombustíveis, passando, assim, a compreender os referidos recursos naturais em seu objeto de regulação.

²¹ Em perspectiva análoga aos ditames estabelecidos pelo art. 3º, da Constituição Federal, cuja redação estabelece os objetivos da República Federativa do Brasil, o art. 1º, da Lei nº 9.478/97 estatui os objetivos e princípios da Política Energética Nacional, visando o aproveitamento racional das fontes de energia.

²² Nos termos da Lei nº 12.351/10, o CNPE tem como atribuição propor ao Presidente da República os parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção relativos à área do pré-sal, dentre outras (arts. 9º e 12).

²³ Em paralelo, a Constituição Federal, nos quatro primeiros incisos do art. 177, e o Estatuto do Petróleo, no art. 6º, inciso XIX, definem a dimensão da aludida indústria.

exploração dos recursos naturais, pode-se, seguramente, afirmar que há presença de um dever compensatório que se atribui ao setor privado, na medida em que se estabelece severo regramento quando da prestação de suas atividades em favor da sociedade, como decorrência da declaração de utilidade pública.

Na complexa estrutura em que foi organizada, a ANP²⁴ representa instituição de caráter permanente, encarregada de atribuições específicas relativas à contratação, fiscalização e regulação do setor petrolífero brasileiro²⁵, cabendo-lhe, no quadro de suas funções, proceder à abertura e ao acompanhamento de procedimentos licitatórios²⁶, outorgar concessões e autorizações, bem como instituir e proceder ao controle e execução das atividades sob sua outorga, além de aplicar sanções administrativas aos casos pertinentes. Em linhas gerais, compete-lhe efetivar e fazer presentes os objetivos estabelecidos na Política Energética Nacional.

Importante enfatizar que, com o fim de promover, um só tempo, a salvaguarda do interesse nacional e do direito dos consumidores, assim como a apropriação justa e racional dos recursos naturais e os lucros deles advindos, tornando viável a manutenção e o desenvolvimento do mercado de combustíveis, a ANP tem se utilizado da ampla estrutura das entidades públicas²⁷, formando parcerias mediante acordos e Convênios de Cooperação com fulcro no art. 8º, VII, do Estatuto do Petróleo.

²⁴ A ANP redesenhou a estrutura da Petrobras, restando claro, na compreensão do Superior Tribunal de Justiça, tratar-se não de uma prestadora de serviço público, mas de um agente de exploração da atividade econômica em sentido estrito. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, **REsp nº 1159941/SE**. Rel. Min. Luiz Felipe Salomão. DJ 05 fev 2013.

²⁵ Nesse sentido, mostra-se pacífico na Corte do Superior Tribunal de Justiça que a Agência Nacional do Petróleo é competente para regular as atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo. Superior Tribunal de Justiça - **REsp: 1119643/RS**, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ: 20 abr2010; DJe 29 abr 2010.

²⁶ Em 27 de outubro de 2013, foi realizado o leilão do das jazidas do Campo de Libra, que, sob o regime de partilha de produção, teve como vencedor o consórcio formado pela Petrobras (10%), Shell Brasil (20%), Total (20%), CNPC (10%), CNOOC (10%), que ofereceu a participação mínima possível de 41,65% em óleo excedente para a União. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/governo-foi-o-grande-derrotado-de-libra-diz-especialista>>, Acesso em 23 out 2013.

²⁷ Nessa rede de parcerias, podem ser citadas como entidades que desenvolvem atribuições em conjunto com a ANP: os Estados-membros, o Distrito Federal, acompanhados pelas respectivas Secretarias Estaduais e Distritais da Fazenda; as Prefeituras Municipais; os Ministérios Públicos Estaduais e Federais, por meio das Procuradorias da República; a Polícia Federal; o Corpo de Bombeiros. Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Segmentos de Atuação da ANP – 2011. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/petro/fiscalizacao.asp>, Acesso em: 27 out 2013.

Nessa esteira, mostra-se importante ponderar que a ANP, dadas as particularidades que lhe são conferidas, possui maior grau de independência face às ingerências políticas, haja vista que, consoante as ponderações de Neto (2007), constitui entidade detentora de independência política dos gestores, assim como de autonomia decisional, normativa e gerencial orçamentária e financeira.

No que concerne à autonomia político-administrativa, esta se apresenta através da autonomia que lhe cabe para, mediante procedimento licitatório, efetuar contratações e, assim, ser sujeito de direitos e obrigações em sua própria personalidade jurídica (ARAÚJO; 2002). Por seu turno, importa ressaltar que a autonomia normativa da ANP, na condição de prerrogativa conferida pela administração direta em vista da necessidade de permitir que lhe seja possível versar com maior liberdade sobre assuntos de maior complexidade, bem como pela imperiosidade de promoção da estabilidade do setor por meio da previsibilidade das relações entre o setor privado e o consumidor.

Entretanto, o poder normativo da ANP não é ilimitado ou dotado de arbitrariedade, mas, ao revés, sujeita-se a limites de ordem interna e externa (NETTO; 2007), isto é, encontra óbice nos preceitos da Constituição Federal e no plano infra, bem como no fato de que a regulamentação por ela elaborada deve ser condizente com a margem de discricionariedade política que a lei conferiu aos agentes na tomada de suas decisões, uma vez que não se mostra adequado inserir elementos políticos em questões de ordem marcadamente técnicas.

A despeito de compor a estrutura do Ministério de Minas e Energia, a ANP não sofre revisão dos atos decisórios emanados no âmbito de suas atribuições, possuindo a aptidão de resolver conflitos com força de coisa julgada a nível administrativo. Ademais, em consonância com os princípios constitucionais da administração pública contidos no art. 37, *caput*, a Lei do Petróleo, no dispositivo contido no art. 20, buscou também contemplar os métodos alternativos de resolução dos conflitos administrativos que lhe são pertinentes, com ênfase na conciliação e na arbitragem²⁸.

Na amplitude de atribuições a cargo da ANP, há que se ponderar, inclusive, o poder regulamentar que lhe é posto, cujas características são, em muito, reflexas à maximização da noção de Poder de Polícia (MOTTA; 2003). Com efeito, no hodierno contexto da política econômica nacional, percebe-se que a regulação do setor petrolífero passa exponencialmente

²⁸ Sobre este aspecto, conferir Lei 9.307/96. Nos termos do art. 20, do Estatuto do petróleo, “o regimento interno da ANP disporá sobre os procedimentos a serem adotados para a solução de conflitos entre agentes econômicos, e entre estes e usuários e consumidores, com ênfase na conciliação e no arbitramento”.

pela figura da ANP, uma vez que, dada a constante elevação de sua autonomia, firmam-se, cada vez mais intensamente, os traços de sua autonomia normativo-regulatória.

Assim, quer pelo fomento, quer pela vedação de condutas no plano regulamentar brasileiro, a ANP, entendida como um dos componentes do sistema penal institucionalizado não judicial (SUDFELD; 2003), assume caráter eminentemente balizador, na proporção em que exerce coercitivamente seu poder de autoridade²⁹. Nesse núcleo, com o fim de conformar as práticas do mercado de combustíveis brasileiro aos padrões exigíveis de desempenho das atividades, a aludida entidade, mediante a utilização genérica e abstrata de portarias, instruções e resoluções, contorna as exigências dos seus atores fazendo-se presente tanto do ponto de vista preventivo, por meio do controle e fiscalização, quanto repressivamente, através da imposição de sanções às condutas que vão de encontro aos seus preceitos.

Neste aspecto, mostra-se pertinente enfatizar a posição de Esteves (2011), que assinala que, quando o assunto refere-se à convivência entre a regulação e a defesa da concorrência na Indústria do Petróleo, há que se considerar peculiaridades adicionais, uma vez que a promoção da concorrência, entretanto, não se resume à mera aplicação da Lei de Defesa da Concorrência e punição administrativa de condutas anticompetitivas. Não há como separar totalmente as funções de regular e defender a concorrência em um mercado; deve-se sempre ter em mente que em quase todas suas decisões, uma agência reguladora deve levar em conta a obrigação de incentivo à entrada de agentes no mercado. A atuação da ANP continua sendo crucial para a defesa da concorrência na indústria de petróleo, gás natural e biocombustíveis, não apenas quando permite (ou reprime) a conduta de algum agente, como também quando determina as especificações técnicas exigidas (que configuram barreiras à entrada de algumas firmas no mercado), ou quando elabora editais de licitação, dentre outros.

À luz do panorama observado, infere-se que a construção do novo aparato regulatório traçado para o mercado de combustíveis brasileiro inseriu e solidificou, nos planos constitucional e legal, o regime jurídico no qual assumem relevo as agências reguladoras, dentre as quais se destaca a figura da ANP. Nesse prisma, com o intuito de salvaguardar o equilíbrio entre o interesse nacional, os agentes econômicos e o consumidor/usuário, a aludida

²⁹ Nesse norte, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis efetuou, em 2012, 21.141 fiscalizações, das quais resultaram 4.154 infrações, 486 infrações por qualidade e 820 interdições. Em 2013, até a última data de elaboração deste texto científico, foram realizadas 11.723 fiscalizações, dentre as quais foram constatadas 2.201 infrações e 344 infrações por qualidade, resultando em 820 interdições. **Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.** Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=68154&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1382922830782>>, acesso em: 27 out 2013.

entidade exerce suas atribuições fazendo presente, a um só tempo, a materialização dos preceitos Política Energética Nacional e dos objetivos da República Federativa do Brasil que lhe são correlatos.

4. CONCLUSÃO

No presente trabalho, o desenvolvimento foi tratado como um conceito amplo, não apenas como sinônimo de crescimento econômico, mas, e sobretudo, com a preocupação de explicitação do desenvolvimento sustentável, cuja preocupação central são aspectos presentes além do crescimento econômico, a exemplo da qualidade de vida da população, seja através da salvaguarda do meio ambiente ou da satisfação das variadas esferas direitos previstas em seu favor.

No que tange a reforma do Estado brasileiro, observou-se o aumento da estrutura estatal destinada à regulação e a fiscalização, a ampliação desta estrutura abarcou a criação e fortalecimento não apenas das agências reguladoras, sobretudo da Agência Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que se destaca de sobremaneira nesse contexto. A criação da ANP se deu com o intuito de fiscalização e regulação do setor petrolífero, que, em aspectos gerais, tem a competência de efetivar e fazer presentes os objetivos estabelecidos na Política Energética Nacional. Ademais, fomenta o desenvolvimento nacional, que constitui um dos objetivos da República Federativa do Brasil, como expresso no inciso II do art. 3º, tornando presente a materialização de diversas políticas públicas firmadas com a preocupação da ascensão conjunta da nação, do Estado e do Mercado.

Desta forma, a ANP se tornou fundamental para o desenvolvimento nacional, uma vez que promove o crescimento econômico e solidifica estruturas que oportunizam o desenvolvimento da nação, à medida que, a partir da regulação do Setor energético brasileiro, promove significativo incremento do Produto Interno Bruto Nacional, sobretudo através das atividades da Petrobrás, com a qual integra a estrutura do Ministério de Minas e Energia. Assim sendo, o contexto do desenvolvimento e a satisfação das necessidades sociais tornam-se cada vez mais próximos, operando as finalidades da Justiça Social através do progresso conjunto das esferas social e econômica.

Referências:

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002

ARAÚJO, Edmir Netto. In: **Agências reguladoras**. MORAIS, Alexandre de (org.). São Paulo: Atlas, 2002

BRUNETTO, Thiago Cechini. Reforma do Estado, Estado regulador. In: MOLL, Luiza Helena (org.) **Agências de regulação no Mercado**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2002

CAL, Arianne Brito Rodrigues. **As agências reguladoras no Direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CASTELAR, Armando. **Defesa da Concorrência**. Brasília, Fundação Getúlio Vargas.

CORRÊA LIMA, Sérgio Mourão. **Tratados Internacionais no Brasil e Integração**. São Paulo, LTr, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo, Saraiva, 1985, 11ª ed.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Os Novos Entes Estatais: A Reforma do Estado Mediante a Criação de Organizações Sociais**. Belo Horizonte, inédita.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Reforma Administrativa do Estado**. Belo Horizonte, inédita.

DUTRA, Pedro. **Agência de Vigilância Sanitária**. In. Revista do IBRAC, volume 5, número 7, São Paulo, 1998.

ESTEVES, Heloisa Borges Bastos. **Principais Práticas Anticompetitivas nos Segmentos de Distribuição e Revenda de Combustíveis Automotivos**. Coordenadoria de Defesa da Concorrência – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis: 2011.

Trade Regulation – Case and Materials, New York, The Foundation Press Inc, 1997.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Coimbra, Armênio Amado, 1974.

KENNETH DAM. **The Law-growth Nexus: The Rule of Law and Economic Development**, 2006.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. **Direito Econômico**. Rio de Janeiro, Forense, 1997.

_____. **Lei de Proteção da Concorrência**. Rio de Janeiro, Forense, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENEZELLO, Maria D'assunção Costa. **Comentários à Lei do Petróleo: Lei Federal nº 9.478, de 6-8-1997**. São Paulo: Atlas, 2000.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras**. São Paulo, Manole, 2003.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Mutações no Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento econômico – Um retrospecto e algumas perspectivas**. P. 12-13. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 11-24

POSSAS, Mário Luiz; PONDE, João Luiz; FAGUNDES, Jorge. **Regulação da Concorrência nos Setores de Infraestrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual, inédito**.

REZEK, J. Francisco. **Direito Internacional Público**. São Paulo, Saraiva, 1995.

REZENDE, Samuel Bruno Herculano. **O papel de controle e fiscalização da Agência Nacional de Combustíveis**. Monografia (Graduação em Direito) Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2009.

RIBEIRO, Maria Rosado de Sá. **Direito do Petróleo: as joint ventures na indústria do petróleo**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SCATOLIN, Fábio Dória. **Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o Estado do Paraná**. Porto Alegre, 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1993

SUDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2006

VIGNALI, Heber Arbuét. *Agências Executivas*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.

_____. In ARÉCHAGA, Eduardo Jiménez de. *Derecho Internacional Público*, tomo I. Montevideo, fcu, 1996.

_____. *Organizações Sociais*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.