

O TRANSPORTE DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

Diego Varela Ribeiro. Carlos Herbert Campos.

Alunos bolsistas do Programa de Recursos Humanos em Direito do petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (PRH-ANP/MCT N° 36).

1 INTRODUÇÃO

A Indústria Petrolífera engloba um conjunto de diversos setores, tais como a exploração, perfuração, produção, transporte, refino e distribuição de petróleo e derivados, os quais, devidamente interligados, formam um dos maiores ramos industriais do mundo. Cada setor, todavia, possui características peculiares, havendo, para cada um, diferentes áreas de atuação, bem como, em alguns pontos específicos, regulação normativa distinta. O presente trabalho tem o escopo de estudar o setor de transporte de petróleo e seus derivados, notadamente sobre o aspecto normativo que o envolve, bem como a importância da PETROBRAS Transporte S.A (TRANSPETRO)¹ na execução dessa atividade no Brasil.

2 O TRANSPORTE DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E DERIVADOS E OS MEIOS TRANSPORTE

O setor de transporte na indústria petrolífera encontra sua maior importância nas atividades de exportação e importação, seja na forma de petróleo bruto, pendente ainda de refino, seja na forma de produtos derivados, já refinados. No Brasil, além da grande atuação nas áreas de exportação e importação, o setor de transporte de petróleo e derivados engloba o escoamento da produção dos poços produtores para os pontos de armazenamento e para as refinarias.

Em que pese existir alguns autores que incluam a distribuição de derivados do petróleo como espécie do gênero transporte, impende destacar, por oportuno, que a Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997, também conhecida como Lei do Petróleo, conceituou

¹ Cf. PETROBRAS Transporte S.A. - TRANSPETRO. Disponível em: http://www.transpetro.com.br/TranspetroSite/appmanager/transpPortal/transpInternet?_nfpb=true&_nfls=false. Acesso em 12 de julho. 2011.

tais atividade de forma distinta², motivo pelo qual preferimos não incluir a distribuição como uma das áreas de abrangência do setor de transportes.

Para a consecução de tal atividade, são utilizados, de forma integrada e junto com um complexo de instalações, os meios rodoviário, ferroviário, dutoviário, aquaviário e os terminais³, conforme as necessidades do local e as características de cada modal.

A via rodoviário, no Brasil, não possui grande relevância para o setor de transporte, ganhando especial destaque, entretanto, para o setor de distribuição de produtos refinados.

Em relação ao modal ferroviário, verifica-se que este contribui um pouco mais com o setor de transporte de petróleo e derivados, uma vez que ele é capaz de levar grandes volumes do produto a médias e grandes distâncias por vias terrestres. Assim sendo, o meio ferroviário é adequado, por exemplo, para transportar grande quantidade de petróleo e derivados para o interior dos continentes, cujo transporte pela via aquática não seja viável.

No entanto, o meio terrestre mais apropriado para o transporte de grandes volumes, de forma mais segura e econômica, é o dutoviário, uma vez que, nesse modal, só a carga é transportada. Segundo a Transpetro⁴, mais de 13 mil km de dutos – entre oleodutos e gasodutos – interligam todas as regiões brasileiras, abastecendo, assim, os mais longínquos pontos do País. Esse modal tem peculiar relevo, sobretudo, no transporte de Gás Natural.

Por conseguinte, o transporte marítimo pode ser realizado tanto por navios petroleiros, quanto através de dutos marítimos. Estes têm grande relevância no transporte de petróleo e derivados dos navios petroleiros para as refinarias e pontos de

² Art. 6º, VII - Transporte: movimentação de petróleo e seus derivados ou gás natural em meio ou percurso considerado de interesse geral;

XX - Distribuição: atividade de comercialização por atacado com a rede varejista ou com grandes consumidores de combustíveis, lubrificantes, asfaltos e gás liquefeito envasado, exercida por empresas especializadas, na forma das leis e regulamentos aplicáveis;

³ Quanto ao meio aéreo, não encontramos registros da utilização desse modal para o transporte de petróleo e derivados. Nada obstante, é possível que, no mundo, haja a utilização de vias aéreas para o transporte de algum derivado de petróleo, que tenha, por exemplo, um grande valor agregado.

⁴ www.transpetro.com.br. Acesso em 20 de julho de 2010.

armazenamento, assim como de maneira inversa. Todavia, o transporte marítimo realizado pelos navios petroleiros constitui-se no principal modal, atuando, principalmente, na navegação de longo curso, muito embora também participe da navegação de cabotagem ao longo da costa brasileira. É bom salientar, inclusive, que, no Brasil, a maior parte de petróleo e derivados transportados é realizada por esse modal.

Para finalizar o breve enfoque sobre os meios utilizados no transporte de petróleo e derivados no Brasil, temos os terminais marítimos, que são instalações portuárias que se caracterizam por ser os principais pontos de transferência de carga entre o navio e a terra, e vice-versa, contribuindo, assim, como meio logístico na transferência de petróleo e seus derivados.

3 A TRANSPETRO

Com o advento da Lei nº 9.478 de 1997, foi criada, em 1998, a PETROBRAS Transporte S.A., subsidiária integral da PETROBRAS, responsável pela maior parte do transporte de petróleo no Brasil. Em âmbito internacional, a Transpetro atua por intermédio de sua subsidiária, a Fronape International Company – FIC.

A Transpetro é responsável por uma rede de dutos espalhados pelo país de mais de 13 mil km de comprimento, entre oleodutos e gasodutos. Os dutos se aliam a terminais, que por sua vez se interligam a navios, formando um complexo sistema que viabiliza o transporte de petróleo e derivados no Brasil, unindo as áreas de produção, refino e distribuição da PETROBRAS e atuando na importação e exportação de petróleo e derivados, de biocombustíveis e de gás natural⁵.

Atualmente, a Transpetro possui uma frota de navios (FRONAPE) no total de 52 embarcações, como, por exemplo, navios aliviadores – responsáveis pelo escoamento da produção de petróleo em alto mar –, navios para o transporte de petróleo para exportação e importação e navios para transporte de gás liquefeito de petróleo (GLP).

Com relação ao gás natural, a Transpetro é responsável pelo transporte de 75% de todo gás movimentado no país, sendo sua atividade essencial para o abastecimento de indústrias, estabelecimentos comerciais, residências, postos de combustíveis, dentre outros.

⁵ www.transpetro.com.br.

Em 2009, a Transpetro transportou mais de 58 milhões de toneladas de petróleo e derivados pelo transporte marítimo e 670 milhões de m³ através de oleodutos. Atualmente, movimentada por dia, através de seus gasodutos, 46 milhões de m³ de gás natural e possui mais de 13 mil km em dutos espalhados pelo Brasil⁶.

4 O TRANSPORTE DE PETRÓLEO SOB UMA ÓTICA CONSTITUCIONAL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 banuiu os monopólios do ordenamento jurídico brasileiro, reprimindo, assim, tais formas de concentração econômica nas mãos dos particulares.

No que toca ao Monopólio Público, verifica-se que este ficou bastante restrito, uma vez que o dispositivo constitucional (Art. 177) encerrou a possibilidade de se monopolizar determinada indústria ou atividade, definindo quais os temas que constituem monopólio da União.

José Afonso da Silva, em lição sobre a matéria, pontifica com maestria que:

A Constituição não é favorável aos monopólios. Certamente que o monopólio privado, assim como os oligopólios e outras formas de concentração de atividade econômica privada, é proibido, pois está previsto que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. O monopólio público também ficou bastante limitado, pois já não se declara, como antes, a possibilidade de monopolizar determinada indústria ou atividade. Declara-se a possibilidade de exploração direta de atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (art. 173). Parece-nos que aí não entra o monopólio, que é reservado só para as hipóteses estritamente indicadas no art. 177 e agora com a flexibilização introduzida pela EC 9/95, que também veda a edição de medida provisória para regulamentar a matéria prevista nos incisos I a IV do citado dispositivo, não sendo, porém, proibida para regulamentar a matéria do inciso V.⁷

Nesse ponto, temos o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem. Aqui também é de se observar que o constituinte permitiu à União contratar com

⁶ Disponível em: www.transpetro.com.br.

⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 30ª São Paulo: Malheiros, 2008. p. 805/806.

empresas estatais ou privadas a realização dessas atividades, nos termos da lei, conforme dispõe o §1º do art. 177 da redação dada pela EC n. 9/95.

No que tange à abrangência do art. 177, §1, temos o voto condutor do Ministro Eros Grau acerca da questão: “Embora submetidos ao precitado regime de monopólio da União quanto à pesquisa, lavra, refinação, importação, exportação, transporte marítimo e transporte por meio de conduto (CF, art. 177, I a IV), podem ter todas essas atividades contratadas entre a União e empresas estatais ou privadas (§1 do art. 177), contanto que estas atendam ao requisito do mencionado §1 do art. 176. Contratação, que, para preservar o necessário regime de monopolização estatal do setor, só pode significar a mera execução de um trabalho que se faz para o ente monopolizador e em nome deste. Embora os riscos de todas essas atividades possam ficar por conta das empresas contratadas, dispondo a lei sobre o tipo de remuneração ou contrapartida cabível. Decisão: Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, julgou inteiramente improcedente a ação, vencidos os Senhores Ministros Carlos Brito, Marco Aurélio e Joaquim Barbosa que, na forma de seus votos, julgavam procedente, em parte, a ação. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 16/03/2005” (STF, Pleno, ADIn 3.273, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 28-3-2005).

A Emenda Constitucional n. 9/95 conferiu nova redação ao §1º do art. 177 e acrescentou um §2º a este mesmo art. 177 da Constituição. O texto constitucional, na sua redação original, incluía, no monopólio, também o risco e o resultado das atividades nele mencionadas. A EC 9/95 deu nova redação ao parágrafo primeiro, para declarar, ao contrário, que a União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incs. I a IV do artigo, observadas as condições estabelecidas em lei, a qual disporá sobre (1) a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; (2) as condições de contratação; e (3) a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União.

É mister que a flexibilização do monopólio das atividades dispostas nos incs. I a IV do art. 177 foi realizada com uma certa ponderação. Primeiramente, porque não se dá diretamente da norma constitucional, mas da lei (Lei 9.478/97); e por fim, porque a própria Constituição impôs conteúdo à lei no sentido da preservação de privilégios do monopólio, conforme o §2º introduzido pela EC 9/95 do artigo supracitado da Carta Maior.

A Lei 9.478 de 1997, que 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, intitulada como Lei do Petróleo, nos traz uma interpretação autêntica em seu artigo 6º, inciso VII, ao conceituar a atividade de transporte como sendo a movimentação de petróleo e seus derivados ou gás natural em meio ou percurso considerado de interesse geral.

Conforme dito alhures, o exercício do transporte de combustíveis, com supedâneo no inciso IV do art. 177 da Constituição Federal de 1988, constitui atividade sob monopólio da União, podendo ser exercida mediante Autorização ou Concessão do Poder Público.

No que tange mais precisamente à concessão, visto que a autorização será objeto de estudo em tópico seguinte, vale ressaltar que a concessão de exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos não se enquadra como modalidade de concessão de serviço público.

Para corroborar com esse pensamento, reproduzimos um trecho bastante elucidativo, de lavra da Prof.^a Maria Sylvia Zanella Di Pietro, acerca da definição de concessão:

o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou de obra pública, ou lhe cede o uso de bem público, para que ele explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.⁸

Infere-se que a concessão de petróleo não corresponde a concessão de serviço público, já que a Administração Pública não delegou a outrem a execução de um serviço público, mas sim a possibilidade de exploração de um bem que é público.

Diante disso, depreendemos que se trata de concessão de exploração de bem público. Assim, estabeleceu-se um novo regime jurídico para concessões, objetivando a exploração da atividade econômica no ramo petrolífero, cujas normas legais apresentam algum distanciamento das regras gerais estabelecidas para as concessões de serviço público.

⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 27ª São Paulo: Atlas, 2010. p. 290

Consoante aduz o supracitado art. 177, §1º, da Constituição Federal, “a União poderá contratar com empresas estatais ou privadas”, desde que “observadas as condições estabelecidas em lei”.

Na Lei 9.478/97 encontramos que ela estabelece, em seu art. 5º, que a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos poderão ser exercidas mediante concessão ou autorização.

Desse modo, perfilhamos no entendimento de que as hipóteses de realização de contrato de concessão para exploração de bem público e, por se tratar de contrato administrativo, as normas de Direito Público, serão as que regerão a contratação de empresas estatais ou privadas para a pesquisa e a lavra de jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

5 O PROCEDIMENTO DE AUTORIZAÇÃO NA LEI 9.478

Ao compulsar a legislação no que pertine à atividade de transporte de petróleo, derivados e/ou gás natural e biocombustíveis, observa-se que tal atividade requer a outorga de autorização da ANP ou a concessão e exige a criação de pessoa jurídica independente, empresa ou consórcio de empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no país, e cujo objeto social tenha como finalidade exclusiva a atividade de construção e operação de instalação de transporte.

A partir do exposto no parágrafo anterior, infere-se que é proibido as empresas que têm objeto social distinto realizar a referida atividade. A legislação em vigor objetiva com isso favorecer uma maior horizontalização e transparência na gestão de empresas do ramo petrolífero, possibilitando uma concorrência no setor com a participação de outros agentes econômicos, de modo a tornar mais propício um atendimento eficaz às necessidades dos usuários e da coletividade.

Os requisitos supracitados podem ser depreendidos a partir da leitura dos seguintes dispositivos: art. 6º da Portaria nº 170/1998 e arts. 56 e 5º da Lei nº 9.478/1997, conhecida como a Lei do Petróleo.

Conforme dito anteriormente, o presente tópico objetiva propedeuticamente trazer à tona qual o procedimento deve ser seguido, isto é, como se dá essa autorização, para que tal pessoa jurídica possa exercer o transporte de petróleo, derivados e/ou gás natural e biocombustíveis, sendo, hodiernamente, tal atividade essencial para a manutenção do atual estágio em que a sociedade vive.

O procedimento para obtenção de autorização encontra-se regulado peremptoriamente pela Portaria nº 170 da ANP, expedida em 1998. De acordo com tal portaria, a autorização mencionada será concedida pela Agência Nacional do Petróleo em duas partes: a primeira etapa se dá com a concessão da autorização para a construção das instalações (AC) e a segunda é autorização para a operação das mesmas.

Consoante o art. 3 da Portaria Nº 170/1998, o pedido de Autorização de Construção (AC) será encaminhado à ANP, devidamente instruído com os seguintes documentos: I - Ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado na Junta Comercial, em se tratando de sociedades comerciais e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores ou diretores; II - Comprovação de inscrição nas Fazendas Federal e Estadual; III - Sumário do projeto da instalação, apresentando o serviço pretendido, as capacidades de movimentação e armazenagem discriminadas para cada etapa de implantação do projeto, além de dados técnicos básicos pertinentes a cada tipo de instalação; IV - Planta ou esquema preliminar das instalações; V- Cronograma físico-financeiro de implantação do empreendimento; VI - Licença de Instalação (LI) expedida pelo órgão ambiental competente.

Enquanto a ANP estiver examinando os documentos, a agência deverá publicar no Diário Oficial da União um sumário do projeto para oferecimento de comentários e sugestões pelos interessados, conforme o art. 5º da referida norma regulatória. Esta obrigação para o futuro Transportador se deve ao fato de que essa atividade é considerada de utilidade pública e, portanto, de grandes impactos no percurso por onde passará ou aonde fará os seus pontos de entrega e recepção, sejam: (i) ambientais, e aqui se alerta para a necessidade e convivência de se executar também um estudo de impacto de vizinhança para minimizar os impactos e prevenir as populações direta ou indiretamente atingidas; (ii) econômicas, em virtude das atividades industriais e comerciais que poderão ser desenvolvidas nas indústrias da região e das externalidades positivas e negativas que advirão do empreendimento; (iii) ou sociais/culturais porque poderá mudar ou ampliar a antiga vocação das regiões onde se construirão as instalações de transporte de petróleo, derivados ou gás natural e biocombustíveis.⁹

Após ser entregue o pedido de autorização da construção, a Agência Nacional de Petróleo analisará no prazo máximo de 90 dias os documentos apresentados pelo solicitante, requerendo, caso seja necessário, informações adicionais à mesma. Depois dessa análise, conforme o art. 5 da Portaria nº 170/1998, a ANP publicará no Diário

⁹ MENEZELLO, Maria D Assunção Costa. Comentários à Lei do Petróleo. 2ª São Paulo: Atlas, 2009. p. 281.

Oficial da União um sumário do projeto pretendido, para o oferecimento de comentários e sugestões, por um prazo de 30 (trinta) dias. Ao término desse procedimento, assinar-se-á um termo de compromisso com a solicitante e, em seguida, concede-se a autorização.

Para a Autorização de Operação, o pedido deve ser instruído com a seguinte documentação: licença de operação expedida pelo órgão ambiental competente; atestado de comissionamento da obra expedido por entidade técnica especializada, enfocando a segurança das instalações e certificando se as mesmas foram construídas segundo normas técnicas adequadas; sumário do plano de manutenção das instalações de transporte e do sistema de garantia da qualidade para a fase de operação, conforme prevê o artigo 9º da PANP 170/98. Entregue o pedido, a ANP deliberará acerca da autorização e, em 30 dias, após analisar a documentação fornecida, concederá a autorização.¹⁰

Devido ao caráter de importância da atividade de transporte de petróleo, derivados e/ou gás natural e biocombustíveis, a qual deverá ser ininterrupta, e tomando como cerne os problemas que o serviço descontínuo poderá acarretar à sociedade, o art. 14 da Portaria nº 170 determina que,

[...] no caso de interrupção, redução ou qualquer outro evento que possa afetar temporariamente a continuidade dos serviços, a empresa autorizada notificará imediatamente a ANP e os usuários atingidos, informando o problema e a estimativa do tempo necessário ao restabelecimento das condições normais [...]

Tal procedimento deve ser realizado a fim de garantir o direito à informação na diminuição ou paralisação da atividade de transporte, a bem do interesse público envolvido. Todavia, vale ressaltar que o simples aviso deveria ser acompanhado de medidas mitigadoras previstas num Plano de Contingências.

No que tange ao instituto da revogação, o art. 15 da referida portaria dispõe que as autorizações concedidas pela ANP podem ser revogadas a qualquer tempo, nos casos de liquidação ou falência homologada ou decretada, mediante requerimento da empresa autorizada ou diante do descumprimento das obrigações assumidas na PANP n. 170 e de outras disposições legais aplicáveis.

¹⁰ AZEVEDO, Gabrielle Trindade Moreira de; SOARES, Pedro Lucas de Moura. Responsabilidade Civil dos Transportadores Terrestres de Combustíveis à Luz do Ordenamento Jurídico Brasileiro. Direito Energia, Natal, v. 2, n. , p.1-19, 2010.

Ademais, não se pode deixar de mencionar que as empresas transportadoras estão sujeitas às sanções administrativas e pecuniárias aplicáveis pela ANP, conforme dispõe a Lei Federal nº 9.847/99, se na construção ou na operação as normas legais e regulatórias forem descumpridas.

6 O TRANSPORTE DE PETRÓLEO A AS MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA LEI 11.909/09

Antes do advento da Lei nº 11.909/2009, a atividade de transporte de combustíveis só era possível, regra geral, mediante autorização da Agência Nacional do Petróleo – ANP. Nada obstante, após a promulgação da lei supramencionada, o transporte de Gás Natural passou a ser realizado, também, mediante o sistema de concessão.

A nova regulamentação aduz que o regime legal no que atine aos novos gasodutos será feito mediante concessão, salvo no que diz respeito aos gasodutos já existentes, aos gasodutos sob acordos internacionais e para propósitos específicos, para os quais permanece o regime de autorização.

A Lei nº 11.909/2009 efetuou mudanças, também, em relação ao livre acesso aos gasodutos. Atualmente, o acesso aos dutos de gás natural que estão sob o modelo de concessão é regulado pela ANP, permanecendo a possibilidade de negociação para os demais gasodutos que estão sob o regime de autorização.

7 CONCLUSÃO

Pelo que observamos, a atividade de transporte de petróleo, gás natural e biocombustíveis movimenta hoje a energia indispensável ao desenvolvimento do mundo, uma vez que é a partir da indústria petrolífera que obtemos benzina, gasolina, óleo diesel, polímeros plásticos e até mesmo medicamentos.

Desse modo, depreende-se que a atividade de transporte é uma etapa extremamente importante para a cadeia do setor petrolífero. Contudo, vale ressaltar que essa atividade deve ser efetuada com certo cuidado, conforme nos expõe as legislações supracitadas, visto que se faz necessário atuar de forma segura, rentável e integrada, com responsabilidade social e ambiental, no transporte e armazenamento de petróleo, derivados, gás, petroquímicos e renováveis.

Por conseguinte, essa atividade tende cada vez mais a aumentar, visto que está ligada umbilicalmente ao fenômeno do capitalismo, de modo que cada vez que esse cresce a atividade de transporte de petróleo aumenta vertiginosamente, pois se faz necessário levar esse recurso energético para todos os lugares.

8 REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Disponível em: [HTTP://www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br).

AZEVEDO, Gabrielle Trindade Moreira de; SOARES, Pedro Lucas de Moura. Responsabilidade Civil dos Transportadores Terrestres de Combustíveis à Luz do Ordenamento Jurídico Brasileiro. Direito E-nergia, Natal, v. 2, n. , p.1-19, 2010

BRASIL. Constituição Federal. [HTTP://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9478.htm).

BRASIL. Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. <[HTTP://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/9478](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/9478).

MENEZELLO, Maria D Assunção Costa. Comentários à Lei do Petróleo. 2ª São Paulo: Atlas, 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 27ª São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 30ª São Paulo: Malheiros, 2008.

Sites consultados:

WWW.PLANALTO.GOV.BR

WWW.TRANSPETRO.COM.BR