

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO\***

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG**

**SUSANA CAMARGO VIEIRA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direito econômico e desenvolvimento [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;  
Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, Samantha Ribeiro Meyer Pflug, Susana  
Camargo Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-041-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Economia. 3. Desenvolvimento. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

---



# XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

## DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO\*

---

### **Apresentação**

Apresentação do GT: DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO

Evento: XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, SE.

Honra-nos o convite para a coordenação do Grupo de Trabalho (GT) Direito Econômico e Desenvolvimento feito pela Direção do XXIV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) que, neste ano de 2015, completa seus vinte e cinco anos de existência. O evento transcorreu entre os dias 03 a 06 de junho próximo passado. Uma jornada e tanto de árduo e profícuo trabalho iluminando os caminhos da Pós-Graduação em Direito no Brasil. Destarte, cumpriu-nos a fácil e, da mesma forma, difícil tarefa de avaliação e seleção dos artigos submetidos ao GT Direito Econômico e Desenvolvimento. Fácil, porque foi, indubitavelmente, prazeroso ler o trabalho de gente apaixonada pelo nosso, sempre, indispensável Direito Econômico e, por óbvio, difícil, pelo fato de termos que selecionar, dentre os tantos trabalhos submetidos, excelentes trinta e dois artigos. Na tarde da bela Aracaju, em Sergipe, reunimo-nos, apresentamos textos e discutimos academicamente, defendemos teorias e apontamos necessidades de mudanças para a economia nacional indelevelmente dirigida pela Lei de Direito Econômico. Resta, cada vez mais, visível o interesse das Escolas de Direito e dos Programas de Pós-Graduação pelo estudo do Direito Econômico ombreado pela Análise Econômica do Direito apontando para as necessárias soluções de política econômica, normativa e judicial, segundo promissora e eficiente criação e aplicação do Direito Brasileiro.

Há dez anos, desde 2005, o CONPEDI vem trabalhando as áreas do Direito Econômico e da Análise Econômica do Direito em GT´s específicos, sempre, com a submissão de número expressivo de trabalhos acadêmicos. Assim, é notório o interesse dos pesquisadores, estruturando seus grupos de pesquisa, estudando os problemas sócio-econômicos e propondo soluções que extrapolam as discussões na Academia para encontrarem aplicabilidade no mundo real.

Como é de conhecimento geral, a economia brasileira atravessa momento difícil. Por isso mesmo sempre é bom lembrar que nosso mercado é bem público, constitucionalmente protegido. E não poderia haver melhor momento para que nossos estudiosos de Direito Econômico se dediquem a reflexões sobre o papel que esse mesmo Direito Econômico;

enquanto lei e práxis normativo-jurídica, deve e pode desempenhar na busca de um novo modelo de desenvolvimento, de caráter sustentável, que preserve conquistas arduamente alcançadas, mas leve em conta o contexto atual de crise ambiental e social.

Já se disse que nosso Direito e, em especial a Ordem Pública da Economia, veem flexibilizando as relações entre capital e trabalho, trazendo mudanças que precisam ser analisadas sob viés distinto daquele do tradicional direito individualista - que desconsidera a reciprocidade entre os agentes econômicos, sujeitos de direito que precisam de persuasão para tomada de decisão na direção de um ótimo que, se eficiente, não pode desconsiderar todos os valores (variáveis) que se apresentam para o cálculo econométrico-jurídico (quicá ao abrigo do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES)).

Tanto esforço dispendido no estudo do Direito encontra guarida no CONPEDI evento que vem se agigantando a ponto de merecer, agora, reforma institucional. Registre-se, pois, nosso orgulho por ter ouvido pesquisadores de Direito Econômico que buscam tão desejável desenvolvimento. É com prazer que constatamos, neste XXIV CONPEDI, a evolução na qualidade dos artigos apresentados (o que se pode presumir se deva tanto a novos parâmetros estabelecidos pela Organização quanto à conscientização da importância da qualidade da pesquisa por parte de instituições de ensino e de seus docentes e discentes), bem como a continuidade e fortalecimento do fundamental diálogo acadêmico entre (tão) diferentes regiões do Brasil.

Como prova o número de artigos selecionados (depois de rigoroso e competitivo processo) para este GT, afirma-se, na Academia, o papel do Direito Econômico como indutor da única forma de desenvolvimento que se deveria buscar, se o objetivo final for chegar a desenvolvimento justo (tanto inter quanto intragerações), que atenda e preserve interesses de todos e assegure a sobrevivência da vida na Terra o Desenvolvimento Sustentável, fundado no tripé economia, meio ambiente e direitos humanos.

Buscamos aqui organizar os trabalhos de maneira a conduzir a reflexão d(o) (a) leitor (a) sobre o processo de reorganização social hoje vivido (com maior ou menor consciência) não só em escala nacional, mas também planetária. Qual o nosso papel, enquanto Acadêmicos, no desenho desse novo Contrato Social? Qual o papel de antigas (e novas) Instituições? E, mais especificamente, como o Direito pode ser usado para promover e induzir Desenvolvimento?

A ideia não é nova mas tem crucial importância. Em 2012 a LXXV Conferência da International Law Association, que desde a década de setenta vinha discutindo em seus Comitês Internacionais o papel do Direito Econômico na busca do desenvolvimento (no

contexto da decretação, pela Organização das Nações Unidas, das Décadas do Desenvolvimento que levaram à discussão da Nova Ordem Econômica Internacional-NOEI) um longo percurso que começou com a discussão sobre a existência (ou não) de um direito ao Desenvolvimento criou o Comitê Internacional que atualmente discute o papel do Direito Internacional na gestão sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento . Talvez o aspecto mais relevante, nessa discussão, seja o papel do Direito como indutor de comportamentos desejáveis, indo além da obviamente importante preocupação com punir os indesejáveis.

Um rápido olhar sobre o índice deste volume mostra a preocupação de nossos acadêmicos em não apenas analisar e diagnosticar problemas, mas em contribuir para esse processo novos desafios exigem novas soluções. Daí nosso orgulho e satisfação em ver o CONPEDI e mais especificamente, nosso GT - atingindo seu objetivo de tornar-se um canal de discussão, reflexão, e propositura de ideias e soluções, compartilhando-as com as forças jurídico-político-econômicas institucionalizadas em nosso País na busca de nosso tão falado e desejável Bem Comum.

Assim, escolhemos, dentre os trinta artigos apresentados no GT, três grupos de trabalhos que, harmonizados em Capítulos específicos, podem contribuir tanto com a Revista de Direito Econômico do Desenvolvimento quanto com o Livro de Direito Econômico do Desenvolvimento. Assim, distribuimos os artigos em três Capítulos: Direito Econômico e Intervenção Estatal; Direito Econômico e Desenvolvimento Sustentável; e, finalmente, Direito Econômico e o futuro?

Apresentemos, então, os trinta trabalhos submetidos ao crivo público da Academia no harmonioso espaço da Universidade Federal de Sergipe (Capital de povo tão alegre e atencioso para com todos nós).

Ao fazê-lo, desejamos a todos profícua leitura.

Aracajú, SE, 06 de junho de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professora Doutora Samantha Meyer Pflug - Uninove

Professora Doutora Susana Camargo Vieira - UIT

Professor Doutor Everton das Neves Gonçalves UFSC

PARTE I: DIREITO ECONÔMICO E INTERVENÇÃO ESTATAL

AS CLÁUSULAS DE CONTEÚDO LOCAL E A LIVRE CONCORRÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA COM ENFOQUE NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL BRASILEIRA

Matheus Simões Nunes

Yanko Marcius De Alencar Xavier

PLANO DE DESENVOLVIMENTO MINEIRO INTEGRADO: OPÇÃO PELO ESTADO REGULADOR OU PELO ESTADO GARANTIDOR?

Giovani Clark

Berenice Reis Lopes

A INTERVENÇÃO INDUTORA DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: INCENTIVOS FISCAIS À MINERAÇÃO INDUSTRIAL NO PARÁ E A GARANTIA DE CONTRAPARTIDA À SOCIEDADE

Prudêncio Hilário Serra Neto

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

INFLUÊNCIA DAS NORMAS REGULATÓRIAS NA ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DE PROJETOS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA O SETOR DE BIOCOMBUSTÍVEIS

Alexandre Ferreira de Assumpção Alves

Carolina Schabbach Oliveira Ribeiro

O NOVO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS ROYALTIES DO PRÉ-SAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Francisco Carlos Duarte

Alcides Goelzer de Araújo Vargas e Pinto

RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA E O DIREITO PÚBLICO PARA A COMPREENSÃO DO MARCO JURÍDICO DO PRÉ-SAL

Rafael Alem Mello Ferreira

REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

Karlla Karolinne França Lima

Maria Clara Damião de Negreiros

ANÁLISE CRÍTICA DA CONTRARREFORMA DO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PETROLÍFERO

Daniele de Oliveira Nunes

A REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL E SEUS IMPACTOS SOBRE O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Gustavo Assed Ferreira

UMA PERSPECTIVA ESPACIAL DO DIREITO ECONÔMICO: REPASSE CRÍTICO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (DECRETO N.º 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007)

Roberto Guilherme Leitão

EVOLUÇÃO COMPARATIVA DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DE CONCEITOS MODERNOS DE DESENVOLVIMENTO

Felipe Felix e Silva

A GOVERNANÇA CORPORATIVA E O CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY SOB O PRISMA DA LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

Carolina Araujo De Azevedo

José Eduardo Araujo de Azevedo Siqueira

A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA: UMA ANÁLISE CONTRIBUTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

Léa Aragão Feitosa

Kely Cristina Saraiva Teles Magalhães

PARTE II. DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O EMPREENDEDORISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO AXIOMA PARA O DESENVOLVIMENTO

Rafael Carmezim Nassif

Carlos Eduardo Pereira Dutra

A TUTELA JURÍDICA DA ÁGUA SUBTERRÂNEA NO ESTADO DO AMAZONAS

Bárbara Dias Cabral

Taynah Litaiff Ispere Abrahim Carpinteiro Péres

ECONOMIA SUSTENTÁVEL A PARTIR DA SOCIEDADE DE CONSUMO: DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Rodrigo dos Santos Azevedo

José Querino Tavares Neto

REGULAÇÃO DA ENERGIA ÉOLICA E DESENVOLVIMENTO HUMANO: EXPERIÊNCIAS NO SEMIÁRIDO POTIGUAR

José Albenes Bezerra Júnior

Raquel Araújo Lima

PLANEJAMENTO ENERGÉTICO: USO RACIONAL DAS ENERGIAS RENOVÁVEIS  
PARA GARANTIA DE UM DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO NO  
BRASIL

Grazielly Dos Anjos Fontes

DA CRISE À SUSTENTABILIDADE ENERGÉTICA: OS DESAFIOS DO SETOR  
ELÉTRICO BRASILEIRO

Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior

Victor Hugo Gurgel Costa

A OMC E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA RODADA DO MILÊNIO

Norma Sueli Padilha

Mariangela Mendes Lomba Pinho

PARTE III. DIRETO ECONOMICO E O FUTURO?

INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO COMO REALIZAÇÃO DO  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E HUMANO

Ely Jorge Trindade

Roberta Trindade Martins Lira

A CONCRETIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO POR MEIO DA EFETIVA  
PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcus Pinto Aguiar

Luiz Alberto Gomes Barbosa Neto

O DESENVOLVIMENTO DA ORDEM SOCIOECONÔMICA E A BUSCA PELA FELICIDADE

Guilherme Misugi

Natália Brasil Dib

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO CAMINHO AO ABANDONO DA PRECIFICAÇÃO DO HOMEM E A BUSCA PELA VALORAÇÃO DO SER: UM DESAFIO JURÍDICO NO SÉCULO XXI

Alana Ramos Araujo

José Flôr de Medeiros Júnior

DOS PRIMÓRDIOS DE ROCHDALE À CONSOLIDAÇÃO DO COOPERATIVISMO COMO FONTE DE DESENVOLVIMENTO

Paulo Ricardo Opuszka

Pedro Augusto Cruz Porto

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO EM FORTALEZA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IDEALIZADAS NOS PLANOS PLURIANUAIS 2010 - 2013 E 2014-2017

José Diego Martins de Oliveira e Silva

Julianne Mendonça Barreto

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, TRIBUTAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL

Fernanda Priscila Ferreira Dantas

Maria Dos Remédios Fontes Silva

A (IN) CAPACIDADE CONTRIBUTIVA DO SUPERENDIVIDADO

Jean Eduardo Aguiar Caristina

A QUEBRA DA ISONOMIA ENTRE OS CONSUMIDORES PELA EXIGÊNCIA DA PRÁTICA DE PREÇOS UNIFORMES NAS VENDAS REALIZADAS MEDIANTE PAGAMENTO VIA CARTÃO DE CRÉDITO

Fabício Orpheu Araújo

Marcelo Luiz Seixas Cabral

É POSSÍVEL A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR?

Orlando Celso Da Silva Neto

# INFLUÊNCIA DAS NORMAS REGULATÓRIAS NA ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DE PROJETOS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA O SETOR DE BIOCOMBUSTÍVEIS

## THE INFLUENCE OF THE REGULATORY NORMS ON THE LEGAL STRUCTURE OF CREDIT GRANT PROJECTS FOR THE BIOFUELS SECTOR

Alexandre Ferreira de Assumpção Alves  
Carolina Schabbach Oliveira Ribeiro

### Resumo

INFLUÊNCIA DAS NORMAS REGULATÓRIAS NA ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DE PROJETOS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA O SETOR DE BIOCOMBUSTÍVEIS

**Palavras-chave:** Biocombustíveis, Concessão de crédito, Regulação, Agência nacional de petróleo, Gás natural e biocombustíveis (anp), Banco nacional de desenvolvimento econômico e social (bndes).

### Abstract/Resumen/Résumé

Legal structure analysis of the credit grant projects for the biofuels sector and how these projects are influenced by the Brazilian's regulatory norms, especially those edited by the National Agency of Oil, Natural Gas and Biofuels (ANP), and executed by the Brazilian National Bank for Economic and Social Development (BNDES). The research adopted a deductive methodological premise. The integration between the regulatory norms and the legal-institutional arrangements within the biofuels projects are investigated. Such arrangements are essential for the contracts fulfill their economical function, which must be understood as efficiency and decrease in transaction costs and their social function, directly related to the fulfillment of the Brazilian's Constitutional Economical Order and the macroeconomic policy for the sector. The main data to support the research was collected through the technique of documentary and bibliographical research. The basis of the study were the teachings of the economic Schools which aim to associate the Economic Theory to the Legal Institutions, specially the Economic Analysis of Law (EAD) as well as Law and Finance. Furthermore, the premise that the economic function of the legal transactions should be reached, but it is not the sole value to be protected, especially with deals executed between public companies, such as BNDES, and entrepreneurs who have businesses in the biofuels sector.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Biofuels, Credit granting, Regulation, The national agency of oil, Gas and biofuels (anp), National bank for economic and social development (bndes).

## 1. Introdução

Há várias décadas que o setor objeto desta pesquisa - o de biocombustíveis - insere-se entre os considerados estratégicos para o Brasil. Como será examinado, desde os programas que tiveram por objetivo o fomento à produção de álcool, na década de setenta do século XX, o setor já era considerado relevante para a política energética do país.

Esta importância conferida ao setor explica-se pelo fato de o biocombustível caracterizar-se como fonte alternativa de energia ao combustível fóssil, como a própria definição legal revela. A Lei n. 12490/2011, que acresceu o inciso XXIV ao art. 6º da Lei n. 9.478/1997, denominada de Lei do Petróleo, definiu biocombustível como:

substância derivada de biomassa renovável, tal como biodiesel, etanol e outras substâncias estabelecidas em regulamento da ANP, que pode ser empregada diretamente ou mediante alterações em motores a combustão interna ou para outro tipo de geração de energia, podendo substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil.

A redução da dependência da utilização de combustíveis fósseis é uma preocupação internacional, tanto em termos econômicos como de sustentabilidade ambiental, por serem a produção e o consumo de combustíveis fósseis atividades com inúmeras externalidades<sup>1</sup>.

Deve-se destacar que o setor escolhido [o de biocombustíveis] é um dos priorizados pela política macroeconômica do país. O Plano Brasil Maior<sup>2</sup>, atual plano de política macroeconômica brasileira, possui como "Diretriz Estruturante 3", o "Desenvolvimento das Cadeias de Suprimento de Energia" e o "Aproveitamento de oportunidades ambientais e de

---

<sup>1</sup> As externalidades, conforme Armando Pinheiro e Jairo Saddi, citando as lições de Daniel Spulber, ocorrem quando o consumo de um bem ou serviço por uma pessoa, ou a produção de uma "empresa", afeta diretamente o bem-estar de outra pessoa ou "empresa" que não é parte da transação (PINHEIRO; SADDI, 2005). Segundo Gregory Mankiw, as externalidades levam os mercados a alocar recursos de forma ineficiente. Elas podem ser negativas, se geram malefícios a terceiros, nesse caso o custo social do bem excede ao custo privado; ou, ainda, positiva, quando as atividades econômicas gerem benefícios a terceiros, o valor social do bem excede ao seu valor privado. Ainda segundo o referido autor, "as externalidades negativas levam os mercados a produzir uma quantidade maior do que a socialmente desejável. Por sua vez, as externalidades positivas permitem que os mercados produzam uma quantidade menor que a socialmente desejável. Para solucionar esse problema, o governo pode internalizar a externalidade tributando bens que carregam externalidades negativas e subsidiando os bens que trazem externalidades positivas" (MANKIW, 2014, p. 187). No entanto, Calixto Salomão Filho adverte que estas externalidades nem sempre serão solucionadas com o uso do direito tributário, principalmente quando objetivo que o Estado atue de forma retributiva (SALOMÃO FILHO, 2012, p. 29-30). Nesse caso, a regulação da atividade da econômica poderá auxiliar.

<sup>2</sup> Os dados referentes ao Plano Brasil Maior foram retirados do site [brasilmaior.mdic.gov.br](http://brasilmaior.mdic.gov.br), em consulta efetuada em 15/02/2015. Segunda consta no referido site: "O Plano Brasil Maior é a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal".

negócios na área de energia”. Nesse sentido, o plano prevê como prioridade “oportunidades identificadas em petróleo e gás e em energias renováveis, como etanol, eólica, solar e carvão vegetal”.

Essa importância estratégica reflete-se na ordem jurídica constitucional, que no art. 238 da Constituição de 1988 (CRFB) elegeu os combustíveis como matéria de destaque. Por isso, torna-se imperioso analisar como a regulação da atividade econômica do setor de biocombustíveis se desenvolve. Nesse aspecto, além da regulação por meio da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), apreciar-se-á a regulação por meio das relações jurídicas de concessão de crédito por uma empresa pública federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A regulação da atividade econômica por meio de instituições financeiras não é novidade. Como exemplo, traz-se à colação a Lei n. 6.938/1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente. Tal diploma condicionou em seu art. 12 a contratação das operações de concessão de crédito à regularidade ambiental dos projetos a serem financiados, sob pena de responsabilização do agente financiador em caso de dano ambiental produzido.

A regulação da atividade econômica deve ter por premissa estimular o alcance da função econômica (eficiência) e social (concretização dos princípios constitucionais) de seu objeto. No caso da pesquisa, o objeto da regulação são os negócios jurídicos celebrados com supedâneo na política de concessão de crédito aos projetos do setor de biocombustíveis.

Dessa forma, o escopo será analisar, com utilização do método dedutivo, o modo com que a regulação por meio da ANP influencia a estruturação jurídica da concessão de crédito aos projetos do setor de biocombustíveis. Adota-se como hipótese que uma integração dos diversos atores da regulação da atividade econômica contribui para maior eficiência do setor e para concretização dos princípios que regem a Ordem Econômica Constitucional.

Como essa interferência se caracteriza mais intensamente na atuação das entidades integrantes da Administração Pública, em virtude da obrigatoriedade em seguir o planejamento do Estado (art. 174 da CRFB)<sup>3</sup>, a pesquisa se propõe a ilustrar a concretização

---

<sup>3</sup> Nos termos do disposto no art. 174 da CRFB, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento são exercidas pelo Estado como agente normativo e regulador. No ordenamento jurídico brasileiro, peça fundamental do exercício dessa competência estatal são as Agências Reguladoras; no caso do setor de biocombustíveis a ANP. Por ser o planejamento executado também por meio das Agências Reguladoras e ser obrigatório para o setor público, aqueles entes que o integram, caso das empresas públicas federais, são mais sensíveis à influência desses agentes, o que é uma consequência natural da estrutura de regulação. Nesse ponto, destacando o papel da Agência Reguladora na legislação Espanhola, vale destacar trecho da obra de Gaspar Ariño Ortiz, “la legislación española de estos sectores se ha ido renovando en las dos últimas décadas, a partir de un modelo de “leyes generales” sectoriales, que normalmente incorporaban la creación de un regulador sectorial, elemento necesario para hacer funcionar la nueva regulación (ORTIZ, 2014, p. 11).

desta influência no processo de concessão de crédito do BNDES, pessoa jurídica de direito privado integrante da administração pública indireta federal.

Ao longo da pesquisa, a referência teórica estará apoiada em autores que admitem a correlação de princípios da Economia no Direito. Sem embargo, não se deixará de adotar como premissa que, ao lado da função econômica e da busca pela maximização da eficiência, deverá ser respeitada a função social da propriedade e princípios da ordem econômica (art. 170 da CRFB).

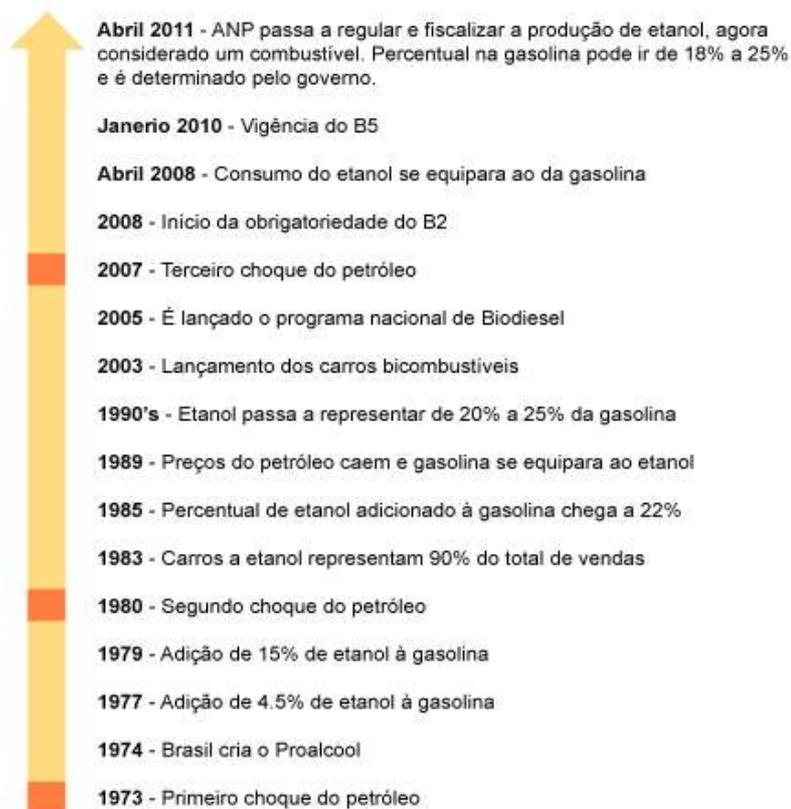
## **2. Política Macroeconômica<sup>4</sup> e Marco Legal no setor de Biocombustíveis**

Para verificar a influência e a necessidade de uma integração entre os diversos atores que regulam a atividade econômica, em especial a ANP e o BNDES, primeiramente mostra-se necessário uma análise sobre os aspectos gerais da atual política macroeconômica do setor de biocombustíveis, bem como sobre o seu marco legal. No tocante à política macroeconômica do setor, sua evolução cronológica no Brasil pode ser resumida pelo seguinte gráfico<sup>5</sup> extraído do site da ANP.

---

<sup>4</sup> A macroeconomia é entendida neste trabalho como ramo da teoria econômica que trata da evolução da economia como um todo, analisando a determinação e o comportamento dos grandes agregados, como renda e produto nacionais, investimento, poupança e consumo agregado, nível geral de preços, emprego e desemprego, estoque de moeda e taxa de juros, balança de pagamentos e taxa de câmbio. Podem ser vistos como metas de política macroeconômica: (i) o alto nível de emprego; (ii) estabilidade de preços; (iii) distribuição de renda socialmente justa; e (iv) o crescimento econômico. Para alcançar essas metas elabora-se a política macroeconômica, que envolve a atuação do governo sobre a capacidade produtiva (produção agregada) e despesa planejada (demanda agregada), com o objetivo de permitir à economia operar a pleno emprego, com baixas taxas de inflação e distribuição justa de renda. Os principais instrumentos de atuação dessa política são: (i) a política fiscal; a (ii) política monetária, (iii) a política cambial e comercial; e (iv) a política de renda (controle de preços e salários) (VASCONCELLOS, 2006, p. 187 a 193).

<sup>5</sup> Para análise do gráfico em questão, vale destacar que mundialmente passou-se adotar uma nomenclatura para identificar a concentração do biodiesel no combustível fóssil (ex: óleo diesel), qual seja: BXX, em que XX é a porcentagem em volume do biodiesel à mistura. Por exemplo, o B2, B5, B20 e B100 são combustíveis com uma concentração de 2%, 5%, 20% e 100% de biodiesel, respectivamente (PRATES; PIEROBON/ COSTA, 2007, p. 51).



Cabe destacar que esta evolução está intimamente relacionada ao marco regulatório do setor (o marco legal está contido no marco regulatório)<sup>6</sup>, pois sua função é a formalização jurídica da política. Por meio do marco regulatório, se o exercício da atividade econômica for visto como um “jogo”, será possível definir o “tabuleiro do jogo”, de forma que os jogadores (ex: empresários e instituições financeiras) possam confiar nas regras trazidas por esse tabuleiro<sup>7</sup>.

Como se percebe pelo gráfico da evolução cronológica da política macroeconômica do setor, uma das estratégias do governo foi estabelecer a obrigatoriedade da inclusão de determinado percentual de biocombustíveis na composição de combustíveis fósseis, o que se iniciou, no caso do biodiesel, com a Lei n. 11097/2005, que alterou a Lei do Petróleo, e, nesse ponto, permitiu a mistura de 2% de biodiesel no diesel e estipulou prazo de três anos para a mistura se tornar obrigatória (2008).

No sentido do acima exarado, destacando o espírito da regulação, primeiro no setor de

<sup>6</sup> Nesta pesquisa adota-se a premissa de que o marco regulatório seria: “um conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores nos quais agentes privados prestam serviços de utilidade pública” (WOLFFENBUTTEL, 2006, p.2).

<sup>7</sup> Esta associação com um jogo foi bem aplicada por Gaspar Ariño Ortiz: “La regulación tiene que aportar claridad y previsibilidad a la evolución de estos sectores, tiene que facilitar la realización de planes de negocio y promover la inversión en ellos, tiene que definir el “tablero de juego”, cara al futuro, de una manera clara y estable, en la que los operadores puedan confiar” (ORTIZ, 2014, p. 11).

petróleo e gás e depois no de biocombustíveis, vale destacar trecho do livro *Biocombustíveis no Brasil: Fundamentos, Aplicações e Perspectivas*:

Esse espírito de regulação trouxe uma série de novas leis, bem como atos da ANP para disciplinar o comportamento dos empresários que passariam a atuar no setor de petróleo e gás, seja para orientar a conduta delas, seja para fomentar o próprio mercado na estrutura que agora passaria a existir. Surge a Lei do Petróleo (Lei n. 9478/1997), a Lei de Fiscalização do Mercado de Combustíveis (Lei n. 9847/1999) e mais recentemente a Lei do Gás (Lei n. 11909/2009) e a Lei do Regime de Partilha de Produção conhecida como “Lei do Pré-sal” (Lei n. 12351/2010), sem contar os vários atos administrativos expedidos pela ANP com o fim de regular o mercado com base nestas leis.

Com a regulação, o mercado de petróleo e gás alcançou patamares elevados de desenvolvimento econômico e social. Mas, hoje não é apenas o petróleo e gás como setores de energia que demandam regulação. Despontam os biocombustíveis, que aparecem na cena nacional como setor que passou a ter cuidados especiais do Estado brasileiro.

Por que cuidados especiais que demandam regulação? Os tempos são outros. Apesar da importância do petróleo e gás, o mundo está buscando formas de energia alternativa limpa e renovável. E dentro deste anseio, a vocação agrícola do Brasil e as experiências passadas com o etanol, nos últimos anos o Estado brasileiro tem delineado um arcabouço regulatório para os biocombustíveis (XAVIER; LANZILLO; ALVES; LIMMER; 2014, p. 335).

Com vistas a ilustrar esta relação, vale trazer à colação quadro em que estão resumidos alguns dos normativos importantes para o setor de etanol. Analisando o quadro facilmente percebe-se que a política macroeconômica foi executada em conjunto com a vigência dessas principais leis (BNDES, 2014, p. 57).

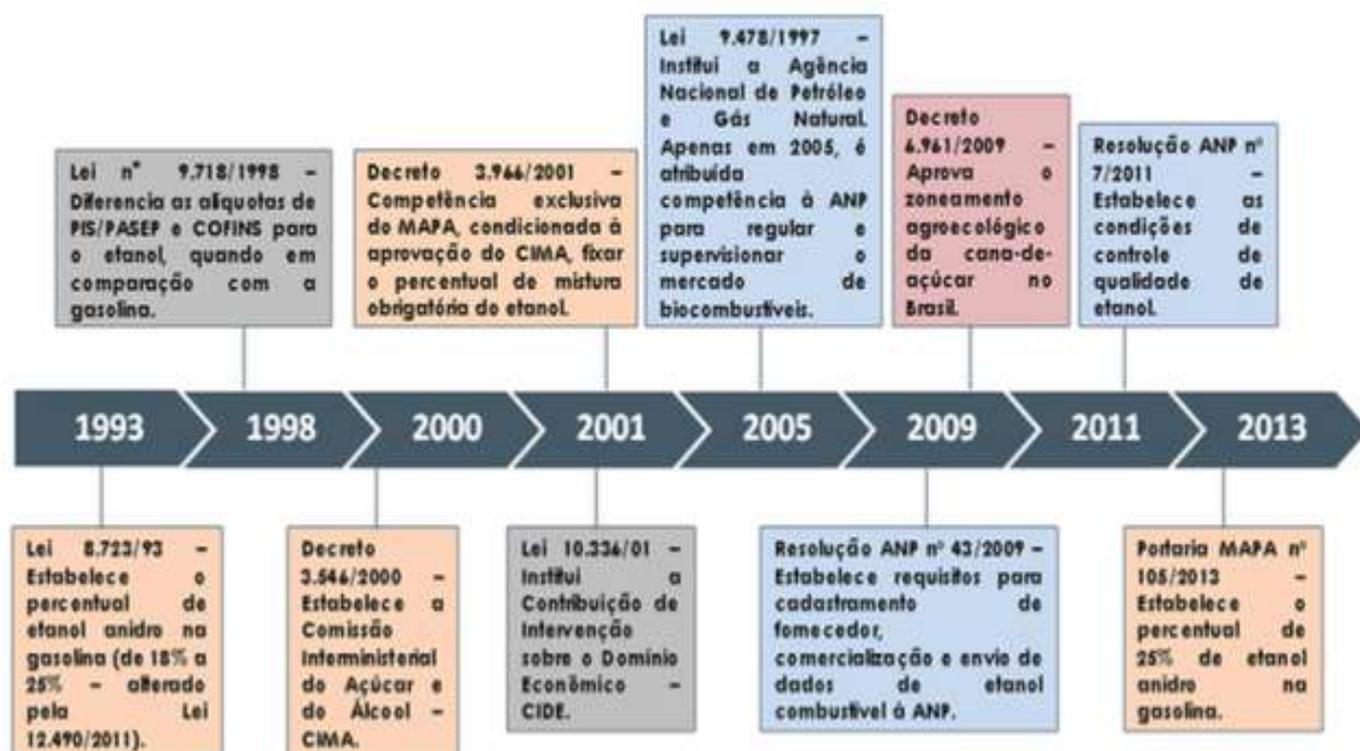


Figura 31 - Normas relevantes sobre a evolução do setor de biocombustíveis

Para entender o sistema normativo, como já evidenciado por Hans Kelsen em sua obra Teoria Pura do Direito, deve ser analisada primeiramente a “*grundnorm*” ou norma fundamental do ordenamento jurídico. No Brasil, a *grundnorm* é a Constituição e as leis e demais atos normativos possuem nela seu fundamento.

O Título VII da Constituição, “Da Ordem Econômica e Financeira”<sup>8</sup>, como lembra Eros Roberto Grau, traz o conjunto de regras e princípios que dizem respeito ao funcionamento básico da economia do ponto de vista do Direito. Também determina a opção jurídica sobre que tipo de sistema econômico adotará o país (capitalismo, socialismo, etc), as formas pelas quais serão desenvolvidas as atividades econômicas (com participação ou não estatal, atividade econômica pura e simples, atividades submetidas a serviço público, etc),

<sup>8</sup> Muitos autores denominam esta parte da Constituição como “Constituição Econômica”, entendida como um microsistema normativo, integrado à própria carta constitucional positiva, em cujo esteio se erigem normas e diretrizes constitucionais que disciplinam, juridicamente, a macroeconomia. No Brasil, ela está presente de maneira nítida, determinando os campos de atuação das iniciativas públicas e privada, o regime regente da relação capital/trabalho e os princípios orientadores da atividade financeira (BULOS, 2008). Por isso, adotar-se-á como premissa nessa pesquisa que o objetivo econômico é algo de extrema relevância, a ser perseguido nos negócios jurídicos celebrados por sociedades empresárias. Contudo, este não pode ser o único referencial, pois a própria Constituição concretiza valores que devem também ser perseguidos no exercício da atividade econômica, o que é de extrema relevância quando os negócios jurídicos envolvem entes da administração pública e setores sensíveis e estratégicos da economia.

bem como regras básicas (princípios) que vão orientar o comportamento dos agentes na economia (GRAU, 2006).

Diferentemente da pesquisa, lavra e refinação de petróleo, atividades sobre as quais a União detém monopólio de titularidade (art. 177 da CRFB), o biocombustível é atividade que pode ser exercida de forma integral pela iniciativa privada, cabendo ao Estado regulá-la. O art. 238 da CRFB dispõe que a venda e revenda de combustíveis será disciplinada por lei. Percebe-se, portanto, que a própria Constituição destaca a relevância do setor de combustíveis como um todo. A ANP, nos termos da Lei do Petróleo, é o órgão fiscalizador com atribuição para realizar, de forma independente, a regulação deste setor.

Ainda no tocante aos aspectos contidos na ordem constitucional, destaca-se que como qualquer atividade econômica, a desenvolvida no âmbito do setor de biocombustíveis deve respeitar os princípios da ordem econômica (art. 170 da CRFB), dentre os quais se destacam: propriedade privada, função social da propriedade, defesas do consumidor e do meio ambiente e a livre concorrência.

Na tarefa de concretizar os imperativos da “norma fundamental”, a Lei do Petróleo (Lei n. 9.478/1997), juntamente com outras, dispôs sobre a política energética nacional, inclusive criando a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e estabelecendo suas atribuições. Deve-se ressaltar que antes da Lei do Petróleo, a política energética brasileira caracterizava-se por um emaranhado de normas esparsas, que dificultavam a transparência na regulação.

Para se adequar aos novos desafios na área de energia, a Lei do Petróleo sofreu diversas alterações, com relevância para as introduzidas pela Lei n. 11.907/2005, que incluiu o biodiesel na matriz energética brasileira e atribuiu à ANP competência para regulamentação dos biocombustíveis; bem como da Lei n. 12.490/2011, que entre outras matérias, regulamentou diversos aspectos da atividade de biocombustíveis.

Uma das mudanças legislativas mais relevantes foi a inclusão na Lei do Petróleo do art. 68-A, que trata “Das Atividades Econômicas da Indústria de Biocombustíveis”. Esse artigo<sup>9</sup> traz importantes diretrizes de atuação para ANP, pois estabelece critérios que

---

<sup>9</sup> Art. 68-A. Qualquer empresa ou consórcio de empresas constituídas sob as leis brasileiras com sede e administração no País poderá obter autorização da ANP para exercer as atividades econômicas da indústria de biocombustíveis.

§ 1º As autorizações de que trata o *caput* destinam-se a permitir a exploração das atividades econômicas em regime de livre iniciativa e ampla competição, nos termos da legislação específica. [...]

§ 3º A autorização somente poderá ser revogada por solicitação do próprio interessado ou por ocasião do cometimento de infrações passíveis de punição com essa penalidade, conforme previsto em lei.

§ 4º A autorização será concedida pela ANP em prazo a ser estabelecido na forma do regulamento.

§ 5º A autorização não poderá ser concedida se o interessado, nos 5 (cinco) anos anteriores ao requerimento, teve autorização para o exercício de atividade regulamentada pela ANP revogada em decorrência de penalidade aplicada em processo administrativo com decisão definitiva. [...]

necessariamente deverão ser observados na análise da autorização para o exercício da atividade econômica no setor de biocombustíveis. Dentre as exigências que se destaca para os fins deste trabalho, há a obrigatoriedade de o agente regulador verificar se as fontes de financiamento serão suficientes à realização do empreendimento (art. 68-A, § 2º, VI).

Outro aspecto relevante promovido com a alteração da Lei do Petróleo, foi a atribuição à ANP da competência para fiscalizar o abastecimento nacional de biocombustíveis e verificar o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis e aplicar sanções sempre que cabíveis (art. 8º, incisos XIII e XV, da Lei n. 9.478/97).

No caso do biodiesel, estas modificações foram extremamente relevantes para permitir a regulamentação dos leilões de biodiesel pela ANP, bem como para viabilizar a elaboração dos atos normativos que estabelecem determinado percentual obrigatório de biocombustível na composição do combustível fóssil.

A atuação da ANP no exercício de sua competência foi fundamental em relação aos estudos que nortearam as alterações dos percentuais de biodiesel e etanol na composição de combustíveis fósseis, como também nas constantes fiscalizações ao cumprimento dessas normas e imposição de sanções a quem as descumprisse. Ademais, a ANP, ao normatizar a realização de leilões de biodiesel garantiu que o combustível seria produzido em quantidade suficiente a permitir o cumprimento da legislação. Tais fatos foram extremamente relevantes para permitir o alcance das metas da política macroeconômica.

Também deve ser destacado, no que tange ao marco legal, que a política energética brasileira, na qual se insere a regulação do biocombustível, possui por objetivos, dentre outros: (i) incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, em razão do seu caráter limpo, renovável e complementar à fonte hidráulica; (ii) promover a competitividade do País no mercado internacional de biocombustíveis; (iii) atrair investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis; (iv) fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável; (v) mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis (art. 1º, incisos XII a XVIII, da Lei do Petróleo).

Ainda no tocante ao marco legal do setor, destaca-se a existência de normas esparsas que tratam do etanol e outras que regulam a questão do biodiesel, o que se explica pelo fato

---

§ 7º A unidade produtora de biocombustível que produzir ou comercializar energia elétrica deverá atender às normas e aos regulamentos estabelecidos pelos órgãos e entidades competentes.

§ 8º São condicionadas à prévia aprovação da ANP a modificação ou a ampliação de instalação relativas ao exercício das atividades econômicas da indústria de biocombustíveis.

do álcool (substância que hoje é denominada etanol) já ser objeto de regulação há muito tempo<sup>10</sup>. A produção de etanol foi estimulada como alternativa à crise do choque do petróleo na década de 1970. Por sua vez, o biodiesel é substância mais nova, cujo estímulo à produção ocorre, principalmente, em virtude da necessidade de integração de diferentes fontes de energia renovável à matriz energética nacional.

### **3. Regulação da Atividade Econômica na Cadeia de Biocombustíveis**

Armando Pinheiro e Jairo Saddi (2005, p. 254), citando as lições de Robert Baldwin e Martin Cave, apontam a existência de três acepções alternativas para o termo regulação, quais sejam: (i) conjunto específico de comandos normativos, em que a regulação envolve um agrupamento de regras coercitivas, editadas por órgão criado para determinado fim; (ii) influência estatal deliberada, em que a regulação, num sentido mais amplo, cobre toda a ação estatal destinada a influenciar o comportamento social, econômico ou político; e (iii) forma de controle social, em que todos os mecanismos que afetam o comportamento humano são determinados por regras advindas do Estado ou não (por exemplo, autorregulação).

Antigamente entendia-se que o objetivo da regulação era a substituição do mercado, isto é, a competição era substituída pela atuação estatal direta na economia, vista como o principal mecanismo para garantir um bom desempenho dela (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 254).

---

<sup>10</sup> Pode-se citar como exemplo o Decreto n. 76.593/75, que instituiu o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), cuja execução foi disciplinada pelo Decreto n. 83.700/79. O Decreto n.º 94.541/87 estabeleceu normas para o escoamento, comercialização e estocagem de álcool para fins combustíveis. O Decreto n. 2.607/98 estipulou em 24% a mistura de álcool anidro na gasolina. Em poucos anos, novos decretos alteraram a porcentagem da mistura. Com a Resolução ANP n. 9/2009, os empresários foram obrigados a substituir o nome do combustível de "álcool" para "etanol", como forma de utilizar a nomenclatura padrão internacional para promover o biocombustível brasileiro.

A Resolução ANP 07/2008 é um marco para a indústria de biodiesel brasileira. A Agência decidiu tornar mais rígida a especificação do combustível produzido no país, abandonando o padrão provisório (Resolução ANP 42/2004), especialmente para que o biodiesel nacional tenha melhor aceitação na Europa e nos Estados Unidos, facilitando a exportação. A nova regra levou em consideração estudos internacionais que demonstram quais são as exigências de mercados em países com grande consumo do combustível. Na maior parte dos casos, a especificação brasileira já atendia o que era exigido, mas algumas mudanças foram necessárias. A ANP decidiu modificar apenas os parâmetros que a indústria brasileira pudesse atender sem maiores dificuldades. Entre as principais mudanças implantadas pela resolução está a redução de limites para alguns resíduos, por exemplo. A norma reduziu o limite tolerável de metais alcalinos, álcoois, glicerol, fósforo, carbono e enxofre. O índice de acidez aceitável também foi diminuído. A norma também criou novas regras para o teor de água e para a contaminação total existente no biodiesel brasileiro.

Com a decadência deste modelo de Estado intervencionista a situação se modificou, o que se nota com as normas de regulação da atual Constituição, que além de consagrarem como fundamento da República Federativa e da Ordem Econômica a livre iniciativa (art. 1º, IV e art. 170, CFRB), expressamente estabeleceram que a exploração direta da atividade econômica pelo Estado é excepcional e só será permitida quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou ao relevante interesse coletivo (art. 173, *caput* da CFRB).

Sem embargo, deve-se ter em mente que o objetivo da regulação não se esgota no atendimento da função econômica (eficiência da política de regulação), seja pelo disposto no art. 170 da CFRB ou, no que se refere ao setor de biocombustíveis, o disposto no art. 1º da Lei do Petróleo e que não pode ser o único elemento determinante no mundo dos valores (SALOMÃO FILHO, 2012). Como adverte Gregory Mankiw, existem dois motivos genéricos para que um governo intervenha na economia – (i) promover a eficiência e (ii) promover a igualdade, ou seja: “a maioria das políticas visa aumentar o bolo econômico e mudar a forma como ele é dividido” (MANKIW, 2014, p. 11).

O grande desafio, portanto, é fazer com que os diferentes agentes econômicos tomem decisões maximizadoras do bem-estar social, atuando aonde a “mão invisível”, na visão de Adam Smith<sup>11</sup>, não é capaz de atuar. Nesse sentido, como lembra Amartya Sen (2010, p. 150), para a promoção do desenvolvimento é necessário prestar atenção simultaneamente na eficiência e na equidade<sup>12</sup>. Isso claramente impacta na regulação, pois é por meio desse

---

<sup>11</sup> Para entender um pouco sobre a visão de Adam Smith, vale trazer as palavras de Gregory Mankiw, para quem o economista Adam Smith, em seu livro “A riqueza das nações - uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações”, publicado em 1776, fez a mais famosa observação de toda a economia: “as famílias e empresas, ao interagirem em mercados, atuam como se fossem guiadas por uma ‘mão invisível’ que as leva a resultados de mercados desejáveis”. O autor explica que a visão de Adam Smith era de que os preços se ajustam para direcionar a oferta e a demanda, de modo a alcançar resultados que, em muitos casos, maximizam o bem-estar da sociedade como um todo, para Adam Smith quando o governo impede que os preços se ajustem de forma natural à oferta e à demanda, impede que a mão invisível coordene as decisões de famílias e empresas que compõe a economia, para ele os indivíduos tomarão melhores decisões se puderem agir por conta própria, sem a mão opressiva do governo para conduzir suas ações. Gregory Mankiw explica, ainda, partindo da ideia de mão invisível de Adam Smith, que um dos motivos por que precisamos do governo é o fato de que a atuação da mão invisível depende, muitas vezes, da atuação do governo na garantia do cumprimento das regras e na manutenção das instituições principais da economia. Ademais, essas instituições seriam necessárias para garantir o direito de propriedade, sem o qual não seria possível que os indivíduos tenham condições de possuir e controlar recursos escassos (MANKIW, 2014). Para entender a importância do direito de propriedade recomenda-se a leitura do Capítulo 15, escrito por Fabiano Teodoro de Rezende Lara, do livro Direito e Economia, organizado por Luciano Benetti Timm, cujo trecho elucidativo ora é citado: “A escassez dos bens corpóreos impõem uma lógica de atribuições de poderes de gerenciamento a um ente (público ou privado) que serve como centralizador e racionalizador da exploração dos bens. Num regime econômico em que não exista direito de propriedade, em que as propriedades sejam comuns, não há espaço para a exploração racional, para a formação de estoques futuros, para a gestão de potencialidades” (LARA, 2014, pág. 358/359).

<sup>12</sup> O autor em seu livro Desenvolvimento como Liberdade sustenta a ideia de que a clássica visão de eficiência segundo o Teorema Arrow-Debreu, de que a eficiência estaria no alcance da situação em que a utilidade (ou bem-estar) de qualquer pessoa não pode ser aumentada sem reduzir a utilidade (ou bem-estar) de alguma outra pessoa, deveria ser substituída pela ideia de que a eficiência deveria ser computada em virtude de liberdades

instrumento, segundo o estabelecido na própria Constituição (art. 174 da CRFB), que o Estado deve atuar na economia.

Em virtude disso, o Direito, seja ele ditado por meio de regras contratuais ou legais, deve ser estrutural e não meramente compensatório, na visão trazida por Calixto Salomão Filho (SALOMÃO FILHO, 2012). Para o referido autor, qualquer solução jurídica precisa ter o interesse e o instrumental de intervir nas estruturas econômicas não de forma compensatória, mas reorganizadora. Evidentemente deve-se ter por premissa que essa intervenção não poderá ignorar o fato de que a atividade econômica, segundo o próprio modelo constitucional, tem por valor fundamental a livre iniciativa.

Como ensinam Decio Zilberstajn e Rachel Sztajn (2005, p. 7), ao analisarem a obra de Ronald Coase, a principal contribuição do referido autor foi identificar que as organizações são relações contratuais coordenadas (governadas) por mecanismos idealizados pelos agentes produtivos. Um importante aspecto dessa idealização é a auto-regulamentação realizada pelos entes privados integrantes do mercado, no exercício da liberdade de contratar (autonomia da vontade), que para autores como Eric Posner (2008) seria a forma mais eficaz de regulamentação na economia, o que já era defendido na obra de Adam Smith, ainda que superficialmente .

No entanto, como já defendem os autores adeptos da Nova Economia Institucional, “nem todas as situações são reguladas adequadamente por meio de criação de normas e mecanismos de governança privados” (KLEIN, [s/d] p. 14); nestes casos, a regulação estatal é de vital importância. Os autores desse movimento ressaltam que fatores como a existência de inúmeras externalidades negativas na atividade econômica autorregulada e de inúmeros conflitos entre os agentes econômicos, aptos a inviabilizar o ambiente de cooperação, intensificam a necessidade de regulação estatal.

É claro que a atividade regulatória do Estado não pode ser inadequada ao ponto de prejudicar o equilíbrio financeiro dos atores privados, pois nesse caso o sistema todo poderá entrar em colapso, com claro prejuízo às gerações futuras. Nesse sentido, transcreve-se, por

---

individuais, e não da utilidade, e que a liberdade de transações de mercado não seria a única a ser necessária para a promoção do desenvolvimento, pois a liberdade de mercado muitas vezes não garantiria uma adequada sensibilidade das opções disponíveis. Para o autor deve-se prestar atenção simultaneamente na eficiência e na equidade, considerar os diferentes aspectos da avaliação da justiça social. O autor com uma abordagem mais ampla e inclusiva do mercado, afirma que o desenvolvimento só faz sentido se aumentar a liberdade das pessoas, caracteriza-se como um processo de expansão das liberdades substantivas interligadas. Essas liberdades instrumentais seriam: (i) a liberdade política; (ii) as facilidades econômicas; (iii) as oportunidades sociais; (iv) a garantia de transparência; e (v) a segurança protetora. Para entender melhor essa relação entre mercado e promoção do desenvolvimento social recomenda-se a leitura do Capítulo 5, “Mercados, Estado e Oportunidade Sociais”, do livro citado (SEN; 2010, p. 150-192).

sua natureza ilustrativa, as palavras de Gaspar Ariño Ortiz (2014, p. 12), ao comparar o sistema regulatório com um relógio suíço

La regulación es como un aparato de precisión, como uno de aquellos antiguos relojes suizos que deban siempre la hora exacta (hoy todo es electrónico, pero entonces no), que exigían comprobaciones y limpiezas periódicas; y un buen relojero (un buen regulador) capaz de comprobar la hora, de vez en cuando, con el meridiano correspondiente

A regulação da atividade econômica, vista segundo as acepções acima, não é realizada somente pela administração direta, e também não se realiza por meio de um único órgão. No ordenamento jurídico brasileiro, para setores estratégicos da economia, destaca-se o papel das agências reguladoras com a atribuição de regular as atividades do setor, o que naturalmente produzirá efeitos em toda a cadeia econômica, em maior ou menor grau.

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em sua função de concessão de crédito por meio de financiamentos, objeto deste estudo, também sofre a influência da regulação da ANP durante todo o processo de concessão de crédito aos projetos de biocombustíveis; é o que se pretende demonstrar nessa pesquisa. Para o alcance deste objetivo e comprovação da hipótese, mostra-se essencial estudar, primeiramente, a forma de regulação realizada pela ANP.

### **3.1 Regulação da atividade econômica no setor de biocombustíveis por meio da ANP.**

Antes de destacar as atribuições da ANP no tocante à regulação do setor de biocombustíveis, cabe uma pequena explanação da legitimidade das agências reguladoras.

O modelo de agência reguladora brasileiro foi importado da doutrina norte-americana, no qual o Estado optou por intervir na atividade econômica através de entes de controle e regulação do mercado (SOUTO; MARSHALL, 2002, p. 318).

Diodo de Figueiredo Moreira Neto (2010, p. 181/182) afirma que as decisões da agência reguladora devem ser eminentemente técnicas, por isso a independência desses órgãos é de extrema relevância; o seu poder normativo se enquadra como uma variedade de delegação denominada de “deslegalização”.

Para Marcos Juruena Vilela Souto, “A liberdade de atuação regulatória e de controle são atribuições básicas para garantirem o funcionamento desse ente governamental” (SOUTO; MARSHALL, 2002, p. 318). A Lei do Petróleo, em seu art. 7º, ao estabelecer a estrutura da ANP, buscou garantir essa independência, ao conferir-lhe natureza jurídica de

autarquia especial. O Decreto n. 2.455/1998 regulamenta a estrutura da ANP e lhe garante a autonomia patrimonial, administrativa e financeira.

Tendo em vista a necessidade de tecnicidade na atuação da ANP, caberá a esta autarquia, em síntese, conforme disposto no art. 8º, *caput*, da Lei n. 9.478/1997, promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.

Nos termos do mesmo art. 8º da Lei n. 9.478/1997, com redação conferida pela Lei n. 11.097/2005, a ANP deverá regular, controlar e fiscalizar a atividade econômica de biocombustíveis exercendo, em síntese, as seguintes atribuições: (i) implantar a política nacional de biocombustíveis, com ênfase na garantia do suprimento de biocombustíveis, em todo território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta de produtos; (ii) fiscalizar as atividades integrantes da indústria de biocombustíveis; (iii) fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do biocombustível e de preservação do meio ambiente; (iv) especificar a qualidade dos derivados de biocombustíveis; e (v) regular e autorizar as atividades relacionadas à produção, importação, exportação, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biodiesel.

As atividades econômicas relacionadas à cadeia de biocombustíveis devem ser exercidas em regime de livre iniciativa e ampla competição, já que a própria Constituição não excepcionou a matéria, como fez com a cadeia de Petróleo e Gás no art. 177. O art. 68-A da Lei n. 9.478/1997, com redação conferida pela Lei n. 12.490/2011, concede atribuição a ANP para autorizar qualquer atividade econômica da indústria de biocombustíveis.

Percebe-se, portanto, que no exercício de sua atribuição de ente regulador de grande parte da cadeia econômica do setor<sup>13</sup>, a Agência não deverá impedir a livre competição, mas poderá (poder-dever) estabelecer medidas e condicionantes à atividade econômica necessárias à concretização dos princípios constitucionais, como a livre concorrência, a defesa do consumidor e do meio ambiente. Contudo, essa regulação não deve nunca se tornar uma externalidade negativa insuportável ao setor.

---

<sup>13</sup> Observa-se que a ANP atua na regulação da indústria de biocombustíveis. A regulação da cadeia econômica de biocombustíveis, em virtude de sua complexidade e origem agrícola, é atribuída, em alguns aspectos, a outros entes, como deixa claro o § 6º do art. 68-A da Lei do Petróleo, que assim dispõe: “Não são sujeitas à regulação e à autorização pela ANP a produção agrícola, a fabricação de produtos agropecuários e alimentícios e a geração de energia elétrica, quando vinculadas ao estabelecimento no qual se construirá, modificará ou ampliará a unidade de produção de biocombustível”. Destaca-se que em relação à produção agrícola a regulação caberá ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e no tocante a geração de energia elétrica a regulação caberá a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Ao exercer, por exemplo, o controle sobre a qualidade do combustível, a influência da atuação da ANP, caso equivocada, poderá gerar a estagnação do setor, pois uma norma inadequada poderia ignorar as peculiaridades da produção de biocombustíveis brasileiros e fazer com que a obtenção da autorização de comercialização se torne muito onerosa, podendo ser um desestímulo aos empresários. Ademais, também se mostra de fundamental importância a regulação da estocagem do setor, principalmente no tocante a realizações de leilões que garantam o suprimento do mercado. Essa medida permite a formação de um mercado estável para o biocombustível, sendo de extrema importância para o desenvolvimento da cadeia econômica do setor.

Visto em linhas gerais a atuação da ANP nos termos mais relevantes para essa pesquisa, passa-se a discorrer sobre outra forma de regulação da atividade econômica, a regulação financeira por meio dos contratos de concessão de crédito celebrados pelo BNDES.

### **3.2 Regulação da atividade econômica por meio dos contratos de concessão de crédito celebrados pelo BNDES**

Dentro da cadeia produtiva de qualquer setor econômico, inclusive o de biocombustíveis, compete ao sistema financeiro a captação de recursos e a sua realocação em atividades econômicas, que serão capazes de gerar rendas superiores e novas poupanças, em um processo contínuo de geração de riqueza. A atuação da instituição financeira é desejável em virtude de seu efeito em escala. Se cada agente econômico fosse limitado ao seu volume de investimentos e pudesse se financiar por conta própria, o retorno dessa atividade estaria comprometido. Esse aporte de recursos não é apenas uma transferência financeira entre dois agentes; caracteriza-se como um conjunto de ferramentas jurídicas, em especial as do direito societário e contratual, que podem ser denominados de arranjos jurídicos-constitucionais (SCHAPIRO, 2010).

Segundo Mario Gomes Schapiro (Idem), os países têm adotado três modelos de financiamento, baseados em: (i) negociação de valores mobiliários no mercado de capitais; (ii) bancos privados; e (iii) bancos públicos. Cabe ressaltar que a atuação de instituições financeiras públicas é uma circunstância social e histórica do modelo brasileiro de financiamento.

O BNDES, segundo descreve o artigo 3º de seu Estatuto Social (última versão aprovada pelo Decreto nº 4.418/2002), “é o principal instrumento de execução da política de investimentos do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País”. Exercendo seu objetivo primordial, deve estimular a iniciativa privada, ainda que também possa apoiar empreendimentos de interesse nacional a cargo do setor público, conforme estabelecido no art. 4º do Estatuto.

Para maior eficiência, duas outras sociedades empresárias integram o Sistema BNDES, a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), empresa pública federal, regida pela Lei nº 5.662/1971; e a BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), sociedade anônima, subsidiária integral do BNDES. Em síntese, a primeira tem o objetivo de financiar as operações de compra e venda de máquinas e equipamentos de produção nacional; já a segunda foi criada para atuar no mercado de capitais. Nessa pesquisa será analisada apenas a atuação do BNDES.

Nesse sentido, destaca-se que a atuação do BNDES não se restringe à concessão de crédito reembolsável (financiamento), pois existem outras formas de exercício da atividade econômica por essa instituição financeira, como concessão de colaboração financeira não reembolsável para projetos em atuação em áreas sensíveis, tais como inclusão social, meio ambiente e inovação tecnológica; bem como a realização de Acordos de Cooperação Técnica, com objetivo, por exemplo, de troca de informações entre instituições.

No entanto, a concessão de crédito reembolsável em projetos de longo prazo é sua principal atividade. Sabe-se que os recursos direcionados aos investimentos de longo prazo no Brasil são escassos, ainda que tenha ocorrido a abertura econômica ou “Desestatização” da economia brasileira (Lei n. 8.031/1990).

Na evolução da organização financeira nacional, a regulação por meio da atuação do BNDES caracterizou-se como modalidade adequada para a superação de uma falha econômica, a dissociação entre o retorno privado e os ganhos públicos. A propriedade estatal, materializada nesta empresa pública federal, serviu e serve de apoio a investimentos em novos setores da economia, essenciais à constituição de um novo mercado e a transformação da economia agrícola em industrial. Outra função primordial exercida pelo BNDES é a organização de um arranjo jurídico institucional apto a permitir o estímulo ao que se denomina de economia do conhecimento. Neste caso, a atuação do Banco seria, por exemplo, fomentar a cooperação entre os diversos agentes econômicos por meio de contratos relacionais.

Como os recursos concedidos pelo BNDES são remunerados a uma menor taxa de juros e possuem outras condições financeiras favoráveis, tais como prazos de amortização maiores, entende-se que mesmo nos projetos clássicos de concessão de crédito devem existir arranjos jurídicos institucionais que permitam o estímulo a comportamentos de cooperação, diminuam as externalidades negativas e aumentem as positivas. A adoção desses arranjos jurídicos não deve prejudicar a eficiência econômica do negócio jurídico que formalizar a concessão de crédito, qual seja: permitir que os recursos sejam empregados na atividade econômica cujo investimento se destina, sem gerar custos de transação excessivos, que inviabilizem o exercício da atividade econômica.

Segundo Pietro Perlingieri (2007), a formalização jurídica de qualquer relação deve ser vista como um processo dinâmico. No caso da concessão de crédito, o processo inicia-se com a captação de recursos pela instituição financeira; passa, seja qual for a instituição financeira credora, pela seleção dos projetos a serem financiados, o que engloba a análise do potencial de rentabilidade e de risco; e encerra-se pelo monitoramento durante a fase de execução do contrato, para que seja possível o adimplemento de forma integral, que ao final deverá proporcionar um ganho à sociedade.

Ressalta-se, contudo, que nos casos das instituições financeiras públicas, a seleção dos projetos também contará com critérios meritórios, que vão além da verificação do potencial de rentabilidade e do risco de crédito, também observados. No âmbito do BNDES, o processo de concessão de crédito, inclusive para o setor de biocombustíveis, passa por diversas fases, quais sejam: enquadramento, análise, contratação e acompanhamento.

Durante esse processo, a atuação deve ser orientada para o alcance do objetivo econômico do negócio jurídico de concessão de crédito (circulação da riqueza e adimplemento total) e também para a concretização da função social (redução das externalidades negativas e estímulo às positivas).

Em virtude do fenômeno da massificação das relações jurídicas, principalmente em relação àquelas cujos sujeitos são sociedades empresárias, nota-se um deslocamento da autonomia da vontade<sup>14</sup> para as fases pré e pós contratual do processo de concessão do

---

<sup>14</sup> Com a superação da ideia de que os contratos (vínculos obrigacionais) são estáticos, o conteúdo das cláusulas contratuais deve considerar a mutabilidade do negócio jurídico, e, portanto, conter mecanismos que possibilitem a sua adaptação à tutela jurídica que visa proporcionar, como já defendiam os adeptos da Nova Economia Institucional. O surgimento da técnica de redação do contrato por cláusulas gerais objetiva, de certa forma, permitir essa adaptação dentro da cultura de massificação das relações jurídicas. No entanto, sua adoção acabou por culminar na mitigação da liberdade de contratação na fase de redação do instrumento jurídico, mas proporcionando a intensificação do exercício da autonomia da vontade, no tocante aos contratos empresariais, em outras do processo de concessão de crédito. Durante a execução do contrato, na fase de interpretação das cláusulas contratuais, por exemplo, para verificação da existência de um inadimplemento ou a pena a ser

crédito. No caso das operações do BNDES, principalmente, na fase de análise (verificação dos critérios de seleção dos projetos) e acompanhamento das operações (interpretação das cláusulas contratuais) há uma avaliação mais individualizada do que a regulação proporcionada pela ANP. Tal influenciará em maior medida as operações de concessão de crédito, como será examinado oportunamente.

Nas operações clássicas do BNDES na modalidade direta<sup>15</sup>, a instituição celebra um contrato de crédito<sup>16</sup> em que desembolsa uma quantia predeterminada de recursos e o solicitante (muitas vezes denominado de beneficiário) obriga-se a pagar o financiamento, acrescido de juros, e a realizar o projeto contratado.

---

aplicada, o devedor, no caso de contratos celebrados com sociedades empresárias, por diversas vezes poderá influenciar nessa decisão, apresentando dados e contribuindo para a extensão da interpretação da cláusula contratual.

<sup>15</sup> A concessão de crédito no âmbito interno do BNDES denomina-se Apoio Financeiro ou operação. Segundo a própria Política Operacional, o Banco possui duas grandes “modalidades” de apoio financeiro: operações diretas e operações indiretas. As operações diretas são contratadas diretamente pelas sociedades empresárias do Sistema BNDES, que assumem o risco de crédito e da operação. Nas operações indiretas o BNDES estabelece as regras básicas das linhas de financiamento e disponibiliza os recursos para que os agentes financeiros credenciados possam oferecer financiamentos de longo prazo, a juros mais atrativos, em que o risco de crédito é assumido por esses agentes. Para que o agente financeiro possa se credenciar, ele celebra contrato de comissão com cláusula *del credere* com o BNDES. As principais regras da Política Operacional do BNDES estão listadas, em síntese, no site institucional do BNDES na internet: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/). Acesso em 22/03/2015.

<sup>16</sup> Os contratos de concessão de crédito no âmbito do BNDES em regra se caracterizam como contratos empresariais e bancários. Para os fins dessa pesquisa contratos empresariais são aqueles celebrados entre sociedades empresárias ou entre sociedade empresária e empresário individual ou entre empresários individuais, principalmente quando indissociáveis do exercício da atividade econômica que exercem. Ademais, para os mesmos fins, entende-se como contratos bancários aqueles que têm por objeto a intermediação do crédito. Na lição de Marcia Carla Pereira Ribeiro e Irineu Galeski Junior, “o empresário lança mão de inúmeras obrigações, operando no sistema de constituição de negócios jurídicos indispensáveis à prática econômica [...]. Na instrumentalização deste negócio desponta o contrato. Especialmente os contratos relacionados à vinculação dos empresários entre si. [...] Portanto, as peculiaridades dos contratos empresariais decorrerão não apenas das características das negociações jurídicas que implementarão, como também estarão na função que lhes reconhecerá” (RIBEIRO; GALESKI JUNIOR, 2010, p. 14). Esses contratos também se caracterizam como “contratos-tipo”, na visão de Waldirio Bulgarelli, para quem nessa espécie de contrato “há apresentação de cláusulas pré-redigidas por uma das partes, mas podendo ser alteradas mediante discussão entre as partes” (BULGARELLI, 1999, p. 99). Essa padronização no contrato com empresas públicas mostra-se um importante fator de garantia aos princípios da isonomia e da impessoalidade, vez que com a imposição de cláusulas padrões as oportunidades de concessão de privilégios é bastante mitigada. Como lembram Marcia Carla Pereira Ribeiro e Irineu Galeski Junior, “a padronização é normalmente descrita a partir de seus malefícios em termos de exata satisfação dos interesses das partes, ou, ainda, pela imposição de condições substancialmente desfavoráveis para uma das partes. Para as relações de consumo tais malefícios foram reconhecidos pelo ordenamento jurídico, especialmente a partir da edição do Código de Defesa do Consumidor, num esforço de que sejam contornados. Previsões da norma como a de serem consideradas não-escritas condições contratuais desfavoráveis aos consumidores exemplificam opções normativas de restrição ao conteúdo do contrato, já que produzirão efeitos desde a constituição do contrato. Para os contratos entre empresas não há disciplina legal específica e prévia aos fatos que possam interferir no estabelecimento das cláusulas contratuais ou vigência de contratos empresariais nos quais prevaleça o desequilíbrio entre as partes ou o estabelecimento de condições adversas e injustificadas para uma delas, que pudessem interferir na liberdade privada ainda na gênese do contrato” (RIBEIRO; GALESKI JUNIOR, 2010, p. 49).

Como lembra Mario Gomes Shapiro (Idem), embora os contratos possam contar com diversas variedades de cláusula, são regrados pelas “Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES”, que contem as condições jurídicas que desenham as operações. Os contratos estabelecem um cronograma físico-financeiro de realizações e de pagamentos, a serem atendidos pelos contratantes, sob pena de aplicação de diferentes espécies de sanções.

Há operações, contudo, que apresentam menor capacidade de previsão quanto ao volume e ao prazo de retorno, e por isso o desenho da operação será diferenciado. Além disso, em determinados setores da economia o BNDES tem procurado conceder créditos direcionados, por meio da criação de programas específicos, com intuito de fomentar as atividades econômicas prioritárias.

Cabe destacar que o BNDES irá classificar o apoio financeiro, seja por meio de operações diretas ou indiretas, dentro de um dos Produtos que oferece ao tomador do crédito. Como definido nas políticas operacionais do Banco, os Produtos definem as regras gerais de financiamento e subscrição de valores mobiliários. A partir de cada Produto podem ser criadas linhas de financiamento e programas com regras específicas de acordo com o beneficiário, setor e/ou empreendimento apoiado.

No setor de biocombustíveis recentemente destacaram-se o Acordo entre BNDES e FINEP para operacionalização do Plano Conjunto BNDES-FINEP de Apoio à Inovação Tecnológica Industrial dos Setores Sucroenergético e Sucroquímico – PAISS, que objetiva a concessão de crédito a projetos que contemplem o desenvolvimento, a produção e a comercialização de novas tecnologias industriais destinadas ao processamento da biomassa oriunda da cana-de-açúcar.

Outro exemplo de programa a ser destacado é o Programa BNDES de Apoio a Renovação e Implantação de Novos Canaviais - BNDES Prorenova, programa do governo federal gerenciado pelo BNDES, cujo objetivo é aumentar a produção de cana de açúcar no país, por meio do financiamento à renovação e implantação de novos canaviais.

Visto esse panorama geral sobre a regulação por meio do BNDES, serão exemplificados casos em que se observa a influência da regulação realizada pela ANP no processo de concessão de crédito aos projetos de biocombustíveis.

#### **4. Concessão de crédito a projetos do setor de biocombustíveis e a influência da regulação da ANP.**

No processo de concessão de crédito pelo BNDES, como dito, existirá por parte desta instituição a seleção dos projetos que pretende financiar, a fase de análise seguida da aprovação ou rejeição pela Diretoria do Banco. No caso de aprovação, será formalizada a operação por meio da contratação e, após o contrato formalizado, existirá o acompanhamento da execução.

O estabelecimento de normas por parte da agência reguladora competente é fundamental na construção de um marco regulatório, o qual imporá as principais regras e limitações do exercício da empresa na cadeia dos biocombustíveis. Se os instrumentos jurídicos de concessão de crédito devem objetivar diminuir os custos de transação (eficácia) e um dos elementos que compõe esses custos são as incertezas, várias regras que contribuem para a mitigação dessas incertezas e criam uma estabilidade ao setor, impactarão no processo de concessão de crédito como um todo. É o que se passa a exemplificar.

O primeiro caso de evidente influência da regulação da ANP nesta pesquisa, intrinsecamente relacionado à mitigação dos riscos, (especialmente ao risco de mercado), ocorreu no caso de projetos de biodiesel. No início da introdução dessa fonte alternativa na matriz energética nacional, a atuação conjunta entre a ANP e o BNDES foi de muita relevância para a estruturação e alavancagem do setor.

Como elucidam Cláudia Pimental T. Prates, Ernesto Costa Pierobon e Ricardo Cunha da Costa (2007, p. 3), em trecho abaixo colacionado, destacaram-se quatro pontos importantes para a entrada em funcionamento do mercado do biodiesel, (i) o Selo Combustível Social, (ii) o regime tributário favorecido, (iii) o programa de financiamento do BNDES e (iv) os leilões públicos de biodiesel, cuja execução cabe a ANP.

O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) foi lançado em dezembro de 2004. Depois de elaborado um marco regulatório, o BNDES criou o Programa de Apoio a Investimentos em Biodiesel, quando a mistura de 2% de biodiesel no diesel ainda era voluntária.

Em 13 de janeiro de 2005, foi sancionada a Lei 11.097, que introduziu o biodiesel na matriz energética, permitiu a mistura de 2% de biodiesel no diesel e estipulou prazo de três anos para a mistura se tornar obrigatória. Em 2013, oito anos após a promulgação da lei, o percentual obrigatório de mistura será de 5%. Mesmo após a autorização da mistura, as plantas instaladas em condições de produzir biodiesel não encontravam interessados em comprar a produção. Os comercializadores de diesel não estavam convencidos a misturar biodiesel em seu combustível.

Corria-se o risco de chegar em 2008 e não ter capacidade instalada suficiente para atender o mercado obrigatório de 2% de mistura. Diante desse problema, o governo decidiu instituir os leilões de compra de biodiesel, para viabilizar a antecipação da comercialização, garantindo a instalação de uma

capacidade mínima de produção para atender à demanda obrigatória de biodiesel a partir de 2008.

O mercado de biodiesel no Brasil se iniciou, de fato, em 2006, com compras de combustível via leilão da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

No tocante aos leilões de biodiesel, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), em 23 de setembro de 2005, por meio da Resolução n. 3, autorizou a sua realização pela ANP, sob a assessoria técnica do Ministério de Minas e Energia (MME). Este, por meio da Portaria n. 483, de 3 de outubro de 2005, estabeleceu as diretrizes para realização, pela ANP, dos leilões públicos de aquisição de biodiesel. A ANP, por meio da Resolução n. 31, de 4 de novembro de 2005, no exercício da competência estabelecida no art. 8º, XVI, da Lei n. 9479/1997, com a redação conferida pela Lei n. 12.490/2011, regulamentou as principais regras de execução do leilão público.

A evolução do número de projetos no BNDES após a realização do primeiro leilão de biodiesel pela ANP é expressiva. Antes da realização dos leilões de biodiesel havia a preocupação de chegar ao ano de 2008 sem ter instalada a capacidade mínima para o atendimento da mistura obrigatória de B2, cuja demanda era estimada em 840 milhões de litros por ano. Porém, com a fixação de preços de referência elevados nos leilões de biodiesel, além dos incentivos fiscais oferecidos pelo governo federal e, em alguns casos, pelos Estados, vários segmentos da sociedade se interessaram pela produção de biodiesel, minimizando o risco de falta de capacidade instalada para atender à demanda em 2008. Esse impulso do mercado com o anúncio dos leilões da ANP influenciou consideravelmente a carteira de projetos do BNDES (Idem, p. 59).

A execução de sucessivos leilões pela ANP foi extremamente importante para o estímulo da cadeia econômica dos biocombustíveis. Os leilões permitiram a criação de um mercado para o novo produto, que é um dos pontos críticos de análise do processo de concessão de crédito, por relacionar-se especialmente à rentabilidade do projeto e a sua capacidade de pagamento. A diminuição do risco de mercado estimulou diversas sociedades empresárias a produzirem o biodiesel, bem como tornou a concessão de crédito menos arriscada e viável do ponto de vista econômico.

Para demonstrar a influência das normas de regulação da ANP, destaca-se trecho de documento do BNDES em que há a análise do mercado de biodiesel em um processo de concessão de crédito de uma sociedade empresária do setor, a Granol, que obteve concessão

de crédito para um projeto que abrangia diversas finalidades, entre elas a ampliação de capacidade de biodiesel derivado de soja<sup>17</sup>.

### **Biodiesel**

Biodiesel é um combustível natural usado em motores a diesel, produzido através de fontes renováveis (soja, girassol, mamona, sebo animal etc.), que atende as especificações da ANP. Pode ser utilizado puro ou em mistura com o óleo diesel em qualquer proporção.

É de fácil utilização, biodegradável, não tóxico, e principalmente livre de enxofre e dos compostos aromáticos. Seu uso em um motor diesel convencional resulta, quando comparado com a queima do diesel mineral, numa redução substancial de monóxido de carbono e de hidrocarbonetos não queimados, material particulado.

A redução de enxofre e aromáticos nos gases do escapamento é proporcional à mistura utilizada. A maior importância, entretanto, se reverte pela sustentabilidade e a contribuição à redução do efeito estufa decorrente da sua utilização. O uso obrigatório de misturas crescentes, dentro do marco regulatório, tem sido a ferramenta institucional para desenvolver o mercado de biodiesel nos países.

Em 2005 o mercado de biodiesel foi instituído no Brasil através da Lei nº 11.097, de 13/01/2005, quando fixou em 2%, em volume (B2), a partir de 1º de janeiro de 2008, o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional. Desde então, o percentual de mistura aumentou para 3% (B3), a partir de 1º de julho de 2008, para 4% (B4), a partir de 1º de julho de 2009, e para 5% (B5) a partir de 1º de janeiro de 2013 (com possibilidade de ser antecipado já para 2010).

Complementarmente, o Ministério das Minas e Energia (MME) e Agência Nacional de Petróleo (ANP) estabeleceram as diretrizes para realização, pela ANP, dos leilões públicos de aquisição de biodiesel, sendo autorizados para fornecimento de biodiesel os produtores detentores de “Selo Combustível Social”.

Em 2008 esse mercado obrigatório alcançou 1,2 bilhão de litros de biodiesel, e as estimativas com o B5 a partir de 2013, elevaria esse consumo para 2,0 bilhões/ano.

A produção atual de biodiesel é relativamente pequena considerando o potencial de consumo, as condições brasileiras favoráveis de solo e clima para a produção de matéria-prima e os investimentos previstos em novas usinas.

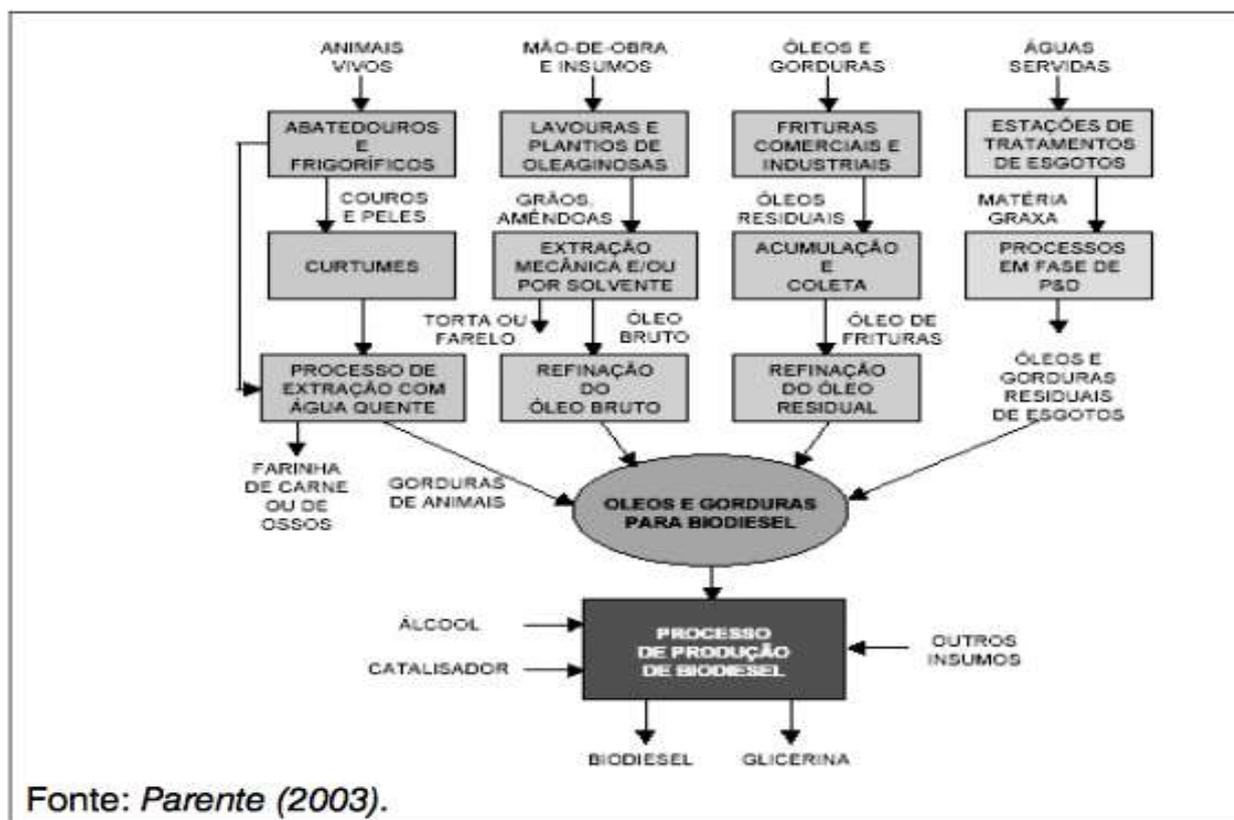
A produção e o uso do biodiesel no Brasil propiciam o desenvolvimento de uma fonte energética sustentável sob os aspectos ambiental, econômico e social além de acarretar uma redução nas importações de óleo diesel. Essa possível redução das importações resultaria em uma economia de cerca de US\$ 510 milhões por ano, reduzindo a dependência externa referente ao produto de 10% para 5% do consumo nacional. **De acordo com dados da ANP, em 2007 e 2008, a Granol produziu respectivamente 67,7 mil m3 e 181,2 mil m3, volumes que representaram o 2º e o 1º lugares entre os fabricantes de biodiesel do país. A produção do país nesses períodos (2007 e 2008) alcançou volumes de 402 mil m3 e 918 mil m3, com a Granol participando, respectivamente, com 17% e 20% desse mercado [grifos nossos].**

---

<sup>17</sup> Observa-se que como as informações de mercado estão em dados divulgados pela própria ANP, isto é, dados públicos, não há imposição de sigilo bancário. O documento foi gentilmente cedido pela AGRIS/DEAGRO, unidade do BNDES responsável pela gestão da operação.

Um outro exemplo a ser citado da influência das normas da ANP ocorre por meio da definição de que espécies de matérias-primas poderão ser utilizadas para a produção de biodiesel. No Brasil, a Lei n. 11.097/2005, ao alterar a Lei de Petróleo, definiu biodiesel como “biocombustível derivado da biomassa renovável”. Por meio da Resolução n. 42, de 24 de novembro de 2004, a ANP regulamentou a matéria e especificou o que se caracterizaria como biodiesel, utilizando critérios menos restritivos que os estabelecidos em outros países, como União Européia e Estados Unidos, possibilitando que diversas matérias-primas pudessem ser utilizadas na produção. Essa resolução foi revogada pela Resolução ANP n. 07/2008, mas essa diversidade foi mantida.

Abaixo, para demonstrar a diversidade de matérias-primas, cabe trazer à colação fluxograma em que é apresentada de forma simplificada os elos das cadeias produtivas do biodiesel, considerando essa multiplicidade de matéria-prima (Idem, p. 47).



Ademais, também poderão ser classificadas como biocombustível as substâncias derivadas do etanol, cuja matéria-prima é a cana-de-açúcar. Com essas diversas

possibilidades, o BNDES poderá conceder financiamento para produção de biocombustível de diversas espécies, o que se mostra eficiente para o desenvolvimento da cadeia econômica.

Abaixo foram colacionadas cláusulas extraídas de instrumentos jurídicos formalizadores de concessão de crédito em que os recursos do BNDES foram destinados à realização de investimento em plantas de produção de biocombustível com matérias-primas diversas, o que não poderia ser realizado com uma regulamentação restritiva por parte da ANP. O primeiro trecho refere-se à cláusula “Resumo do Projeto”, inserida no Anexo I à Cédula de Crédito Bancário nº 09.2.1541.1, já o segundo trecho refere-se à Cláusula Primeira, “NATUREZA, VALOR E FINALIDADE DO CONTRATO”, do Contrato de Financiamento Mediante Abertura de Crédito nº 13.2.0896.1.

#### ANEXO I

#### ORÇAMENTO PARA APLICAÇÃO DO CRÉDITO

FINANCIADA: GRANOL INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO S.A.

#### RESUMO DO PROJETO:

SUBCRÉDITOS “A”, “B” e “C”: **Ampliação da capacidade** de esmagamento de soja, de 2 mil t/dia para 2,4 mil t/dia; **de produção de biodiesel, de 409 m³/dia para 613 m³/dia**; e ainda aumento de geração de vapor de 35 t/h e acréscimo de armazenagem para mais 100 t de lecitina, na unidade industrial localizada em Anápolis (GO) [grifos nossos];

#### PRIMEIRA

#### NATUREZA, VALOR E FINALIDADE DO CONTRATO

O BNDES abre à BENEFICIÁRIA, por este Contrato, um crédito no valor de R\$ 207.762.000,00 (duzentos e sete milhões, setecentos e sessenta e dois mil reais), dividido em 2 (dois) subcréditos, nos seguintes valores:

I - Subcrédito “A”: no valor de R\$ 206.728.000,00 (duzentos e seis milhões, setecentos e vinte e oito mil reais), a ser provido com recursos ordinários, que são compostos, dentre outras fontes, pelos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, pelos recursos originários do FAT - Depósitos Especiais e do Fundo de Participação PIS/PASEP, respeitada, quanto à sua alocação, a legislação aplicável a cada uma das aludidas fontes, observada a sistemática prevista para o Programa BNDES de Sustentação do Investimento – BNDES PSI, ao amparo da legislação federal em vigor, bem como da regulamentação expedida pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Ministro de Estado da Fazenda, observado o disposto no Parágrafo Segundo da Cláusula Segunda; e

II - Subcrédito “B”: no valor de R\$ 1.034.000,00 (um milhão e trinta e quatro mil reais), a ser provido com recursos ordinários, que são compostos, dentre outras fontes, pelos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, pelos recursos originários do FAT - Depósitos Especiais e do Fundo de Participação PIS/PASEP, respeitada, quanto à sua alocação, a legislação aplicável a cada uma das aludidas fontes, observado o disposto no Parágrafo Terceiro da Cláusula Segunda.

#### PARÁGRAFO ÚNICO

O crédito ora aberto é destinado a(à):

- I - Subcrédito A: **implantação de planta de produção de etanol de 2ª geração a partir da biomassa da cana-de-açúcar**, com capacidade de produção para 40 milhões de litros ao ano, na unidade Costa Pinto, Município de Piracicaba (SP); e
- II- Subcrédito B: investimentos sociais voltados para a comunidade nas regiões de influência geográfica da BENEFICIÁRIA [grifos nossos].

Outra questão relevante refere-se à competência da ANP em autorizar o exercício de atividades econômicas da indústria de biocombustíveis (art. 68-A, *caput* c/c §5º da Lei do Petróleo). No caso das atividades de biodiesel, nos termos do art. 4º da Resolução ANP n. 30/2013, o processo ocorrerá em três etapas: (i) autorização para a construção (análise do projeto industrial e documentos legais da sociedade); (ii) autorização para operação (inspeção física das instalações por técnicos da ANP); e (iii) autorização para a comercialização (aprovação da qualidade do biodiesel). Já no caso do etanol, a autorização ocorrerá em duas etapas (art. 4º da Resolução ANP n. 26/2012, com a redação alterada pela Resolução ANP n. 14/2014), (i) autorização para construção; e (ii) autorização para operação.

O próprio art. 68-A da Lei do Petróleo lista vários requisitos mínimos para a concessão da autorização, todos dispostos no § 2º, *in verbis*:

- A autorização de que trata o *caput* deverá considerar a comprovação, pelo interessado, quando couber, das condições previstas em lei específica, além das seguintes, conforme regulamento: (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)
- I - estar constituído sob as leis brasileiras, com sede e administração no País;
  - II - estar regular perante as fazendas federal, estadual e municipal, bem como demonstrar a regularidade de débitos perante a ANP;
  - III - apresentar projeto básico da instalação, em conformidade às normas e aos padrões técnicos aplicáveis à atividade;
  - IV - apresentar licença ambiental, ou outro documento que a substitua, expedida pelo órgão competente;
  - V - apresentar projeto de controle de segurança das instalações aprovado pelo órgão competente;
  - VI - deter capital social integralizado ou apresentar outras fontes de financiamento suficientes para o empreendimento.

A primeira observação a ser feita é que a Resolução ANP n. 26/2012 foi alterada pela Resolução ANP n. 14/2014 para que fosse expressamente regulamentada a questão do etanol de segunda geração. Esta previsão permitiu que o BNDES pudesse melhor avaliar os projetos, com significativa diminuição dos riscos da operação, principalmente de mercado e de viabilidade econômica. Também reduziu a assimetria de informação entre os beneficiários e o Banco no tocante a nova tecnologia de produção de etanol de segunda geração, caso do projeto cuja cláusula contratual foi transcrita.

Para fins didáticos, abaixo foi inserida tabela comparativa com dois exemplos da alteração proporcionada pela Resolução ANP 14/2014.

<b>Redação Original da Resolução ANP n. 26/2012</b>	<b>Redação atual, com a alteração promovida pela Resolução ANP n. 14/2014</b>
Art. 1º Fica disciplinada, pela presente Resolução, a atividade de produção de etanol, que abrange construção, ampliação de capacidade, modificação e operação de Planta Produtora de Etanol, condicionada à prévia e expressa autorização da ANP.	Art. 1º Fica disciplinada, pela presente Resolução, a atividade de produção de etanol, que abrange construção, ampliação de capacidade, modificação e operação de Planta Produtora de Etanol, <b><u>de primeira ou segunda geração</u></b> , condicionada à prévia e expressa autorização da ANP [grifos nossos].
XIX - Planta Produtora de Etanol: instalação industrial que produz etanol, cujo limite de bateria inicia-se na área de fermentação, estendendo-se até as plataformas de carregamento, incluindo o parque de tanques e excluindo a produção agrícola, a fabricação de produtos agropecuários e alimentícios e a geração de energia elétrica	XIX - Planta Produtora de Etanol: instalação industrial que produz etanol, cujo limite de bateria inicia-se na área de fermentação para <b><u>produção de etanol de primeira geração e pré-tratamento ou hidrólise para produção de etanol de segunda geração, estendendo-se até as plataformas de carregamento</u></b> , incluindo o parque de tanques e excluindo a produção agrícola, a fabricação de produtos agropecuários e alimentícios e a geração de energia elétrica; [grifos nossos].

Uma segunda observação a ser feita é que todos esses critérios inerentes à autorização, auxiliam na diminuição dos riscos das operações pelo BNDES, principalmente em relação a regulação de diversos aspectos do mercado de biocombustíveis, bem como na diminuição da assimetria de informação do credor em relação as tecnologias complexas de produção. Com isto, o Banco dispõe de dados qualitativos do setor, ainda mais quando a ausência de autorização inviabiliza qualquer concessão de crédito por parte do BNDES, conforme se extrai da interpretação do disposto no § 1º, do art. 68-A da Lei do Petróleo.

Por fim, com supedâneo no art. 3º da Resolução ANP n. 30/2013, destaca-se que o BNDES não poderá celebrar contrato com o produtor de biodiesel, pessoa jurídica, que tenha

em seu quadro diretores, administradores (pessoas físicas), acionistas controladores ou sócios (pessoa física ou jurídica) que (i) estejam em débito, inscritos no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), constituído após decisão administrativa definitiva, decorrente do exercício de atividade regulada pela ANP; (ii) tenha sido sócia ou administradora de pessoa jurídica que não tenha liquidado débito e se encontre inscrita no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), nos 5 (cinco) anos que antecederam à data da solicitação, constituído após decisão administrativa definitiva, decorrente do exercício de atividade regulada pela ANP; e (iii) nos últimos 5 (cinco) anos anteriores à solicitação, teve autorização para o exercício de atividade regulada pela ANP revogada em decorrência de penalidade aplicada em processo com decisão definitiva, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999<sup>18</sup>.

Havendo ocorrência de qualquer um dos impedimento acima arrolados, o BNDES não poderá sequer analisar outras condições que sejam apresentadas pelo requerente do financiamento, mesmo que este seja viável ou sejam apresentadas garantias..

Ademais, caso exista uma irregularidade posterior à contratação, a equipe técnica do projeto no âmbito do BNDES, durante o acompanhamento, poderá entender que o desrespeito a tais exigências (se apontados, por exemplo, em autuação realizada pela ANP) configura situação que “possa comprometer a execução do empreendimento ora financiado, de forma a alterá-lo ou impossibilitar sua realização”<sup>19</sup>. Com isto, poderá ser suspensa a utilização dos recursos provenientes do financiamento por parte da sociedade empresária autuada pela ANP.

## 5. Conclusão

Os exemplos destacados na pesquisa, além de comprovarem a influência das normas regulatórias da ANP no processo de concessão de crédito aos projetos do setor de biocombustíveis, evidenciam o aspecto estrutural do direito como instrumento de

---

<sup>18</sup> A referida Lei trata do sistema nacional de abastecimento de combustíveis e prevê a aplicação de sanções administrativas aos agentes deste mercado pela ANP.

<sup>19</sup> Trata-se de cláusula geral padrão de condições de utilização do crédito em contratos com o BNDES. Pode-se exemplificar como um dos contratos em que inserido esta cláusula o Contrato nº 13.2.0896.1, suprarreferido, em que a letra “a”, do inciso I, da Cláusula Décima Terceira, assim dispõe: “I -Para utilização de cada parcela do crédito: a) inexistência de qualquer fato que, a critério do BNDES, venha alterar substancialmente a situação econômico-financeira da beneficiária ou que **possa comprometer a execução do empreendimento ora financiado**, de forma a alterá-lo ou impossibilitar sua realização, nos termos previstos no projeto aprovado pelo BNDES”; [grifos nossos].

reorganização das estruturas econômicas. Nesse sentido, a regulação exercida por diversos agentes quando harmônicas entre si, facilitam a concretização da eficiência econômica, na visão dos adeptos da Análise Econômica do Direito, como Eric Posner, e, ainda, do movimento da *Law and Finance*. No caso de processo de concessão de crédito, essa eficiência, como demonstrado durante a pesquisa, consubstanciou-se na diminuição dos custos de transação, tais como mitigação da assimetria da informação e das incertezas que permeiam o risco contratual, como o de mercado no caso de inserção de produto novo na matriz energética nacional, no caso o biodiesel.

Além disso, esse ambiente favorável de regulação deve objetivar, igualmente, a concretização dos princípios constitucionais, como ocorreu, em concreto, no estímulo à inovação proporcionada com a produção do etanol de segunda geração, verdadeira reestruturação econômica no setor. Ressalta-se que essa atuação no sentido de evitar as externalidades negativas e estimular as positivas deve ser objetivo primordial da regulação, como defendido no movimento da Nova Economia Institucional, mas é preciso ter o cuidado de não causar um prejuízo demasiado ao setor, sob pena de incorrer no risco do que o movimento do *Law and Finance* denominou de falha de governo.

Durante a pesquisa também se concluiu que a concessão do crédito é relação jurídica dinâmica. Dessa forma, a regulação deve incidir tanto na estrutura dos negócios jurídicos que visem formalizá-la, como também durante todo processo de desenvolvimento dos vínculos contratuais. No tocante ao processo de concessão de crédito, isso significa que incidirá desde a seleção dos projetos mais adequados (estabelecimento de critérios de rentabilidade, risco e mérito, no caso do BNDES) até o adimplemento integral do contrato, inclusive em eventual necessidade de interpretação de cláusula geral contratual em caso de inadimplemento, por exemplo, em que as diretrizes da ANP poderão balizar a decisão do BNDES sobre se determinado comportamento do agente será caracterizado como inadimplemento.

Conclui-se, ainda, que quando a atividade econômica se desenvolve em um setor que possui regulação intensa, como o de biocombustíveis, a autonomia da vontade dos agentes privados é em parte mitigada em virtude das diversas condições impostas para o exercício da atividade econômica. Ao mesmo tempo, estas mesmas condições, por diversas vezes, são importantes fatores de mitigação da assimetria de informação e consequente redução dos custos de transação nos negócios de concessão de crédito.

Por fim, cabe destacar que a regulação tem muito a avançar, pois os desafios são enormes, é o caso, por exemplo, do desafio do estímulo à sustentabilidade ambiental na cadeia de biocombustível, área em que a atuação da ANP ainda é incipiente. Por outro lado,

não há como negar que a influência das normas regulatórias do setor no processo de concessão de crédito hoje é uma realidade.

## 6. Referências

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. *Estudo de viabilidade de produção de biocombustíveis na UEMOA (União Econômica e Monetária do Oeste Africano)*. Rio de Janeiro, RJ, 2014. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/produ%20tos/download/aep\\_fep/chamada\\_publica\\_FEP0211\\_Relatorio6.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produ%20tos/download/aep_fep/chamada_publica_FEP0211_Relatorio6.pdf)>. Acesso em 15 fev 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Brasil maior: plano de inovação do Brasil – plano 2011/2014*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <[http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha\\_brasilmaior.pdf](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf)>. Acesso em: 15 fev 2015.

BOITEUX, Fernando Netto. *Contratos Mercantis*. São Paulo: Dialética, 2001.

BULGARELLI, Waldirio *Contratos Mercantis*. São Paulo: Atlas, 1999.

COASE, Ronald. El problema del costo social. In: ROEMER, Andrés (Org.). *Derecho y economía: una revisión de la literatura*. México-D.F.: Centro de Estudios de Gobernabilidad y Políticas Públicas, 2000.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2006.

KLEIN, Vinicius [Coord.]. *Relatório final apresentado para o Primeiro Congresso Brasileiro de Direito Empresarial*. Curitiba, PR, [?]. Disponível em <<http://www.dfds.adv.br/wp-content/uploads/gep16.pdf>>. Acesso em 15 fev 2015.

MANKIW, Gregory. *Introdução à Economia*. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

MARTINS-COSTA, Judith. Crise e modificação da ideia de contrato no direito brasileiro. In: *Revista de Direito do Consumidor*, v. 3, p. 127-154. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre o princípio da função social dos contratos. In: CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.). *O Direito da Empresa e das Obrigações e o Novo Código Civil Brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

ORTIZ, Gaspar Ariño. *Privatización, liberalización y desregulación: balance de un proceso (1989-2010)*, In: *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, n. 47, p. 9-33. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

POSNER, Eric Andrew. Análise econômica do direito contratual após três décadas: sucesso ou fracasso?. In: *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, ano 6, n. 24, p. 125-155. out-dez. Belo Horizonte, 2008.

PRATES, Cláudia Pimentel T; PIROBON, Ernesto Costa; COSTA, Ricardo Cunha. Formação do Mercado de Biodiesel no Brasil. In: *Revista BNDES Setorial*, n. 25, p. 39-64, mar. Rio de Janeiro, 2007.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GALESKI JUNIOR, Irineu. *Teoria Geral dos Contratos Empresariais: Contratos empresariais e análise econômica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ROPPO, Enzo. *O contrato*. Tradução de Ana Coimbra e M. Januário C. Gomes. Coimbra: Almedina, 1988.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Função social do contrato: primeiras anotações*. In: *Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro*, v. 132. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 7-24.

\_\_\_\_\_. *Regulação e Desenvolvimento: Novos Temas*. São Paulo: Malheiros. 2012.

SCHAPIRO, Mario Gomes. *Novos Parâmetros para a Intervenção do Estado na Economia*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUTO, Marcos Juruena Vilela; MARSHALL, Carla C. *Direito Empresarial Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direito e Economia no Brasil*. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval. *Economia: micro e macro: teoria e exercícios, glossário com 300 principais conceitos econômicos*. São Paulo: Atlas, 2006.

XAVIER, Yanko Marcius de Alencar Xavier; LANZILLO, Anderson Souza da Silva Lanzillo; ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção; LIMMER, Flavia da Costa. A Regulação dos Biocombustíveis no Brasil. In: PERLINGEIRO, Carlos Augusto G. (Org). *Biocombustíveis no Brasil: Fundamentos, Aplicações e Perspectivas*, p. 332-359. Rio de Janeiro: Synergia. 2014.

WOLFFEBUTTEL, Andréa. *O que é? Marco Regulatório*. Disponível no site: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2093:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2093:catid=28&Itemid=23). Acesso em 15/02/2015.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. *Direito & Economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.