

ano 23 – n. 92 | abril/junho – 2023
Belo Horizonte | p. 1-260 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v23i92
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-
	Trimestral ISSN impresso 1516-3210 ISSN digital 1984-4182
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A3 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A3 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Entre o interesse público e o de mercado: a Petrobras como uma questão de soberania nacional

*Between public and market interest:
Petrobras as a matter of national
sovereignty*

Larissa Lopes Gonçalves*

Universidade Federal de Viçosa (Brasil)
larissa.l.goncalves@ufv.br
<http://orcid.org/0000-0002-6560-5487>

Davi Augusto Santana de Lelis**

Universidade Federal de Viçosa (Brasil)
davi.lelis@ufv.br
<http://orcid.org/0000-0002-9307-7132>

Recebido/Received: 14.12.2022 / 14 December 2022.

Aprovado/Approved: 21.03.2023 / 21 March 2023.

Resumo: A Constituição Federal de 1988 implementou um programa econômico dirigente harmonizando ideologias puras, por meio de um filtro hermenêutico, visando a materialização imediata dos direitos e das garantias constitucionais, independência tecnológica e soberania nacional. Nesse sentido, as empresas estatais, empresas públicas e sociedades de economia mista seriam instrumentos de realização dos dispositivos constitucionais. Com o arranjo neoliberal, a interpretação constitucional foi distorcida, privilegiando aspectos meramente financeiros em detrimento da política econômica social, evidenciando a tensão entre o interesse do mercado de obtenção de lucros e o interesse público de concretizar as garantias constitucionais. O presente trabalho tem como objetivo analisar o conflito de interesses público e privado dentro da Petrobras, considerando a importância da empresa

Como citar este artigo/*How to cite this article:* GONÇALVES, Larissa Lopes; LELIS, Davi Augusto Santana de. Entre o interesse público e o de mercado: a Petrobras como uma questão de soberania nacional. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 92, p. 145-171, abr./jun. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i92.1732.

* Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (Viçosa-MG, Brasil). Bolsista CNPq em Iniciação Científica.

** Professor de Direito Administrativo e Direito Econômico da Universidade Federal de Viçosa (Viçosa-MG, Brasil). Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

para manutenção da soberania nacional, intencionando, ao final, a propositura de um novo modelo para a realização da Constituição. Conclui-se que a Petrobras atua, majoritariamente, em defesa dos interesses dos acionistas e da rentabilidade mercadológica, invertendo o dirigismo constitucional e adotando uma ideologia: o neoliberalismo. Constatada a viabilidade constitucional, propõe-se, duas vias: a estatização da composição acionária da Petrobras e desapropriação da infraestrutura privada mediante pagamento de indenização, de forma a torná-la uma empresa pública ou, alternativamente, a nacionalização de todo o setor petrolífero brasileiro.

Palavras-chave: Direito Econômico. Petrobras. Soberania Econômica. Desapropriação. Nacionalização.

Abstract: The Federal Constitutional of 1988 implemented a Leading economic program harmonizing pure ideologies, through a hermeneutic filter, aiming at the immediate materialization of constitutional rights and guarantees technological Independence and national industrialization. In this sense, state-owned companies, public companies and mixed-capital companies would instruments for implementing constitutional rights. With the neoliberal arrangement, the constitutional interpretation was distorted, privileging purely financial aspects to the detriment of social economic policy, evidencing the tension between the market's interesting obtaining profits and the public interest in implementing constitutional rights. The present work aims to analyze the conflict of public and private interests within Petrobras, considering the importance of the company for the maintained of national sovereignty, intending, in the end, to propose a new model for the realization of the constitution. It is conclude that Petrobras mostly acts in defense of the interests of shareholders and market profitability, inverting the constitutional logic and adopting an ideology: neoliberalism. With constitutional viability, two ways are proposed to deal with the problem: the expropriation of all Petrobras shareholders and the expropriation of the private infrastructure through payment of indemnity, in order to make it a public company or, alternatively, the nationalization of the entire Brazilian oil sector.

Keywords: Economic Law. Petrobras. Economic Sovereignty. Expropriation. Nationalization.

Sumário: 1 Introdução – 2 Breves noções sobre neoliberalismo – 3 Importância das empresas estatais – 4 A Petrobras e sua relevância para a economia nacional – 5 Efeitos do neoliberalismo sobre a Petrobras – 6 Novos modelos para a Petrobras – 7 Conclusão – Referências

1 Introdução

Por Direito Econômico entende-se “o conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica”.¹ Deste modo, trata-se de um ramo autônomo do direito, essencial para compreensão do regime jurídico-institucional da exploração de recursos minerais estratégicos, como o petróleo.² Não obstante, quanto ao debate entre economistas e juristas, de modo pedagógico, pode-se estabelecer, segundo sem,³ duas vertentes: a economia da engenharia e a economia da ética. Para os ideais da economia de engenharia, a economia deve analisar questões puramente financeiras, já a economia da ética busca harmonizar questões sociais e políticas junto à economia.

¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 23.

² BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 10.

³ SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

Observa-se que a Constituição Federal de 1988 formou institutos econômicos fundados na ordem jurídica para implementação do justo e certo conforme a economia ética. Assim, para além da eficiência mercadológica e das questões puramente financeiras, a Constituição visa implementar um programa dirigente que materialize de forma imediata os direitos e garantias constitucionais, colocando em prática o modelo econômico de bem-estar social, que não se baseie em uma imposição autoritária do Estado de um mínimo existencial, mas que, por outro lado, oportunize a todos os cidadãos a realização de seus planos de vida boa. Logo, o Direito Econômico se fundamenta na racionalidade macroeconômica tendo como objeto de análise os modos de apropriação do excedente, e não a questão da escassez.⁴

Todavia, o funcionamento do sistema econômico tem sido impactado pelo avanço do neoliberalismo, fundamentado na economia de engenharia. O neoliberalismo é um arranjo institucional no qual, conforme a ideia de economicização, trazida pela visão foucaultiana,⁵ é implantada uma racionalidade de mercado em todas as esferas da vida, de modo a tornar o cidadão uma espécie de “empreendedor de si mesmo”. Portanto, esse “empreendedor” deve buscar seus direitos fundamentais como saúde e educação na esfera privada, a partir do seu poder de compra. Esse arranjo gera inúmeras desigualdades e precarização de direitos essenciais, além de fazer com que os cidadãos se transformem em meros consumidores, gerando a inversão do dirigismo constitucional.

De acordo com Bercovici,⁶ o neoliberalismo acarretaria a morte da macroeconomia, pois, por meio de uma análise puramente financeira do direito, haveria a sobreposição da racionalidade de eficiência sobre a política de implementação dos objetivos constitucionais. Dessa forma, evidencia-se a contradição entre o interesse público, que visa a implementação dos direitos fundamentais, e o interesse privado, pautado na apropriação de receitas coletivas.

No presente trabalho, partindo da dicotomia desses interesses em relação à Petrobras, sociedade de economia mista, e compreendendo que, com a polarização de interesses, as sociedades de economia mista não conseguem implementar o plano dirigente da Constituição Federal ao mesmo tempo em que atendem aos interesses privados dos acionistas; pretendemos, como objetivo geral, propor um modelo de arranjo institucional que possibilite à Petrobras a atuação no mercado em prol da concretização de direitos, da defesa da soberania, da independência tecnológica e da industrialização nacional.

⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 309.

⁵ FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 298-299.

Buscamos, assim, compreender o papel desempenhado pela Petrobras diante do arranjo neoliberal de tencionar as ações estatais apenas para as demandas dos donos do capital financeiro, questionando, ao final, se é ainda plausível manter a estrutura de capital aberto enquanto o Estado segue impedido de realizar políticas públicas de concretização de direitos e garantia da soberania, independência tecnológica e industrialização nacional.

Dentre os objetivos específicos destaca-se a compreensão dos termos teóricos e fundamentais do neoliberalismo vigente na atualidade e a análise do papel desempenhado pelas sociedades de economia mista diante do arranjo neoliberal, em especial o papel da Petrobras enquanto instrumento para manutenção da soberania nacional. Ao final, pretende-se propor um modelo de como a Petrobras poderia, dentro da legalidade constitucional, tencionar as demandas para concretização de direitos e da soberania nacional, permitindo a industrialização nacional e, por consequência, a independência tecnológica.

A presente pesquisa se dividiu em três etapas: (i) inicialmente foi feita uma revisão bibliográfica para estudo, compreensão e identificação dos principais elementos do neoliberalismo; (ii) em seguida, foi realizada uma revisão bibliográfica e documental referente à Petrobras enquanto sociedade de economia mista capaz de garantir a soberania, independência tecnológica e industrialização nacional; (iii) por fim, na última etapa, buscou-se compreender de que modo a Petrobras, no atual arranjo jurídico, pode se reaproximar de ser um instituição capaz de colocar em voga a soberania e o desenvolvimento econômico previstos na Constituição de 1988.

Para fundamentar uma resposta possível, será necessário analisar o que é o neoliberalismo e quais são seus impactos no papel desempenhado pelas empresas estatais e avaliar a possibilidade de manutenção do modelo neoliberal democrático ou viabilizar a proposta de um novo modelo que permita a autonomia industrial e tecnológica do país para máxima efetivação dos dispositivos constitucionais.

2 Breves noções sobre neoliberalismo

A Constituição Federal de 1988 é, segundo Grau,⁷ dirigente. Ser dirigente significa estabelecer um programa de política econômica que visa a concretização dos direitos previstos em artigos finalísticos, e a superação do subdesenvolvimento.⁸ Conforme indica Bercovici,⁹ dentro da perspectiva finalista, a Constituição Econômica possui três principais funções: (i) função de ordenação da atividade econômica,

⁷ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e crítica). 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁸ OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 62-63.

⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 210.

disposta nos artigos 160, 172, 173, §4º, 174 e 179 que estabelecem uma ordem pública econômica que limita a liberdade nas relações econômicas privadas; (ii) função de satisfação das necessidades sociais, prevista nos artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 21, 175, 178, 194, 196, 199, 201, 203, 205, 219 dentre outros, que tratam dos direitos sociais e serviços públicos; (iii) função de direção e progresso econômico geral, relativa ao desenvolvimento e distribuição de renda, instituídas nos artigos 3º, 21, 164, 170, 176, 177, 192. O autor ainda revela uma função extra, que seria de transformação estrutural, consubstanciada nos objetivos da República, disposto no art. 3º, e questões relacionadas à reforma agrária, previstas nos artigos 182 a 191.

As diretrizes econômicas constitucionais, portanto, não são mandamentos de eficiência desassociados das questões sociais, mas sim formas de construir uma sociedade livre, justa e solidária que erradique a pobreza e reduza as desigualdades para o desenvolvimento social, nos termos do art. 3º da Constituição Federal. Esse artigo em questão é uma “norma objetivo”, isto é, indica os propósitos que devem ser efetivados mediante todos os recursos e meios legalmente possíveis, diferente das normas programáticas que desvinculam a obrigatoriedade dos dispositivos constitucionais.¹⁰

De acordo com Souza,¹¹ o constituinte adotou a tese da pluralidade dos interesses. Assim, apesar da aparente ambiguidade e contradição do texto constitucional ao não especificar uma única vertente ideológica, há uma pluralidade de interesses equilibrados constitucionalmente a partir do princípio da economicidade que funciona enquanto um filtro hermenêutico, no qual ideologias econômicas puras, como liberalismo, neoliberalismo e o comunismo, são ressignificadas e harmonizadas.¹² Nesse sentido, a teoria da ideologia constitucionalmente adotada afirma que a norma de direito econômico “dispõe do recurso hermenêutico da ‘economicidade’, que lhe garante a ‘maleabilidade’ necessária às adaptações”.¹³

Deste modo, tanto a ideologia constitucionalmente adotada quanto o dirigismo constitucional são correntes convergentes, à medida que as ideologias puras são ressignificadas pelo princípio da economicidade e passam a constituir um programa de atuação estatal que deve implementar a Constituição Dirigente.¹⁴

¹⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 209.

¹¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 93.

¹² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 32.

¹³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 27.

¹⁴ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, pp. 265-300, 2013, p. 279.

Ainda assim, no texto constitucional houve a cisão do aspecto financeiro, teoricamente matemático e neutro, e do aspecto econômico, pautado em políticas sociais, de modo que, em prol da renda financeira para acumulação do capital privado, os direitos sociais e serviços públicos deixam de ser efetivados de forma plena. Segundo Bercovici e Massonetto,¹⁵ estaria vigente uma Constituição Dirigente Invertida que intenta a persecução de políticas neoliberais, transformando os dispositivos constitucionais em normas meramente programáticas. Logo, ao separar as questões econômicas e financeiras, enfatizando aspectos meramente procedimentais, a Constituição deixa de filtrar as políticas econômicas e, por consequência, transfere para o setor privado, que tem como principal objetivo a obtenção de lucros, a concretização dos direitos e garantias constitucionalmente previstos.

A cisão da ordem econômica evidencia a tensão entre democracia e mercado, de forma que, enquanto a primeira se fundamenta nas necessidades e direitos sociais, o outro se baseia na produtividade. Para compatibilizar o capitalismo democrático seria necessário controle político. Contudo, atualmente, o poder econômico é que comanda o poder político, dado que “os cidadãos parecem estar quase inteiramente despojados de suas defesas democráticas e de sua capacidade de imprimir à economia interesses e demandas que são incompatíveis com as dos detentores de capital”.¹⁶ À vista disso, nota-se que ao privilegiar o aspecto financeiro, gerou-se a ideologização da interpretação da Constituição Econômica, visto que apenas a ideologia neoliberal pura é utilizada para interpretação constitucional.

Mas a tendência de se considerar a economia moderna dinâmica demais para ser controlada por intervenção estatal vem de antes. Em 1938, Walter Lippmann publica a obra “A boa sociedade”¹⁷ dando início a uma nova corrente liberal: o neoliberalismo. Lippmann defende que toda e qualquer intervenção estatal é causadora de um mal para a sociedade, que teria, em suas ordens espontâneas, estabelecido as regras de propriedade e contrato. Assim, o Estado, para não ser totalitário, deveria permitir que apenas o mercado regulasse os preços. No mesmo ano – 1938 –, no Colóquio Walter Lippmann, conferência organizada em Paris, com participação de expoentes como Friedrich Hayek e Ludwig von Mises, surgem as primeiras ideias fundamentais do neoliberalismo: (i) apoio ao liberalismo econômico e político; (ii) oposição a sistemas centralmente dirigidos; (iii) defesa do mercado como único precificador em todas as áreas; (iv) defesa do antiestatismo econômico.

¹⁵ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. Universidade de Coimbra Faculdade de Direito. *Boletim de Ciências Econômicas XLIX* (2006), pp. 57-77.

¹⁶ STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. Tradução: Alexandre Morales. *Novos Estudos* – CEBRAP, n. 92, p. 35-56, 2012, p. 56.

¹⁷ LIPPMANN, Walter. *The Good Society*. Routledge, 2017.

Andrade,¹⁸ sobre o neoliberalismo, aponta duas explicações que são predominantes nas ciências sociais atuais, que seriam: a mercadorização e a economicização. A primeira teoria tem cunho marxista e coloca o neoliberalismo como uma ideologia econômica de uma classe específica para criar modos de acumulação por espoliação. Além disso, essa teoria afirma que as crises do neoliberalismo são crises do capital e que, conseqüentemente, geram uma crise econômica. Portanto, percebe-se que o neoliberalismo cria crises econômicas, de representatividade e *governamentabilidade*, para ele próprio trazer uma “solução” e impedir a troca para um novo arranjo normativo-institucional.

A teoria da economicização, de matriz foucaultiana, aponta que as relações humanas, sejam elas pessoais, públicas ou sociais, estão se tornando econômicas à medida que é aplicada a racionalidade de mercado para todas as esferas da vida humana, de modo a constranger os indivíduos a um tipo de autogoverno, retirando do Estado a responsabilidade de concretizar os direitos fundamentais.¹⁹

Para compreender a ascensão neoliberal a partir dos anos 1970, é importante entender o modelo político econômico anterior: keynesianismo. Na primeira metade do século XX, com duas guerras de caráter mundial e a quebra da Bolsa de Nova Iorque, tornou-se evidente a insuficiência do capitalismo concorrencial smithiano em períodos de colapso social e econômico.²⁰ O economista inglês John M. Keynes (1883-1946) propôs uma política desenvolvimentista pautada na atuação estatal para efetivação do pleno emprego e das taxas de lucro satisfatórias com o intuito de vincular o consumo à renda, permitindo a expansão do chamado Estado de Bem-Estar e do capitalismo produtivo.²¹ Desse modo, a política econômica de Keynes intermediava a relação entre o empresariado, os sindicatos de trabalhadores e os Estados.

Não obstante, o chamado capitalismo democrático do pós-guerra sofreu seu primeiro impacto com o enfraquecimento econômico que impossibilitou a fórmula de paz político-econômica. Essa fórmula consistia basicamente na aceitação dos direitos de propriedade do mercado capitalista pela classe trabalhadora organizada

¹⁸ ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: Crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. *Novos Estudos. CEBRAP*, São Paulo, v. 38, n. 01, pp. 109-135, jan.-abril de 2019, p. 112.

¹⁹ ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: Crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. *Novos Estudos. CEBRAP*, São Paulo, v. 38, n. 01, pp.109-135, jan.-abril de 2019, p. 113.

²⁰ CANDIOTTO, Cesar. Neoliberalismo e Democracia. *Princípios: Revista de Filosofia*, Natal (RN), v. 19, n. 32, julho/dez., 2012, pp. 153-179, p. 158. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5890743>. Acesso em: 03 abr. 2022.

²¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Capitalismo financeiro-rentista. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 32, n. 92, jan./abr. 2018, pp. 17-29, p. 22. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_artext&pid=S0103-40142018000100017. Acesso em: 01 mar. 2022.

em razão da garantia estatal de direitos e seguridade social, permitindo melhoras no padrão de vida da classe trabalhadora.²²

A partir da crise dessa fórmula, os governos começam a utilizar mecanismos provisórios de controle da contradição entre a democracia e o mercado, como aumento da inflação, da dívida pública e da dívida privada, maximizando o retorno do capital especulativo privado, ao mesmo tempo que a estabilização do mercado colapsado era socializada, já que os recursos públicos, que deveriam ser empregados para efetivação de direitos e garantias constitucionais, são aplicados na restauração dos mercados financeiros, como observa-se no cenário pós-crise de 2008.

Nesse contexto, embora existam recursos que possam impulsionar a produtividade, a economia real é esterilizada pelo sistema de especulação generalizada. Assim, o Estado aumenta a dívida pública ao assumir a responsabilidade da dívida privada para “restituir a confiança econômica socializando os títulos podres emitidos como forma compensar a consolidação fiscal”.²³

É interessante notar que, para a segmentos da ideologia neoliberal, o Estado é um “mal necessário”, dado que o Estado deve se limitar a proteger os direitos individuais e criar condições para que o mercado funcione plenamente, marginalizando a democracia e as garantias de exercícios da cidadania.²⁴ De modo sistemático, é possível afirmar que, no neoliberalismo atualmente existente, há flexibilização das normas trabalhistas; desregulação do mercado; afastamento do Estado das questões econômicas; defesa de responsabilidade fiscal; modificação da proteção social e das políticas públicas voltadas para concretização de direitos; e ideologia do empreendedorismo. Portanto, depreende-se que o “neoliberalismo é um sistema que se alimenta dos problemas que ele mesmo gera”,²⁵ uma vez que as crises econômicas e de representatividade democrática aliadas à racionalidade individualista impedem a implementação de políticas de transformação coletiva desse ciclo de crises permanentes.

3 Importância das empresas estatais

As empresas estatais são pessoas jurídicas de direito privado que integram a Administração Pública indireta, sendo definidas como um conjunto de órgãos criados

²² STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. Tradução: Alexandre Morales. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 92, p. 35-56, 2012, p. 40.

²³ STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. Tradução: Alexandre Morales. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 92, p. 35-56, 2012, p. 49-50.

²⁴ CANDIOTTO, Cesar. Neoliberalismo e Democracia. *Princípios: Revista de Filosofia*, Natal (RN), v. 19, n. 32, julho/dez., 2012, pp. 153-179, p. 163. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5890743>. Acesso em: 03 abr. 2022.

²⁵ ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: Crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, v. 38, n. 01, pp. 109-135, jan-abril de 2019, p. 131.

para satisfazer as necessidades coletivas, criadas por decisão política e por meio de lei e utilizadas enquanto instrumentos de realização do interesse público. Portanto, essas empresas de direito privado não visam somente o interesse individual mensurado socialmente ou os interesses dos agentes públicos, mas sim a concretização dos preceitos e das garantias constitucionais através dos poderes atribuídos à Administração Pública. Nessa conjuntura, a razão da existência dessas empresas é o interesse público da economia nacional. Os interesses dos sócios acionistas são subordinados ao critério de hierarquia superior do interesse público.²⁶

O termo “empresa estatal” é gênero que abrange duas espécies: empresa pública e sociedade de economia mista. Na primeira espécie, o patrimônio da empresa é totalmente público e poderá se revestir de qualquer forma jurídica, já as sociedades de economia mista são organizadas na forma de sociedades anônimas e possuem participação pública e privada para formação do capital social, consoante os artigos 3º e 4º da Lei nº 13.303/2016.

A Petrobras é uma sociedade de economia mista, criada em 1953, durante o governo Vargas, que conduz a exploração do petróleo, recurso estratégico, para alocação socialmente eficiente dos recursos provenientes da lavra, com objetivo de aumentar o bem-estar econômico da população brasileira. O controle do petróleo é questão de soberania estatal e emancipação econômica do país, visto que, em razão da relevância deste hidrocarboneto para o setor energético global, faz-se necessário a construção de uma política econômica diversa da eficiência mercadológica, que utilize os recursos provenientes do petróleo para diversificação industrial, investimento em tecnologia e políticas sociais.²⁷

A Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), órgão vinculado à Organização das Nações Unidas, teve como um de seus principais funcionários o economista brasileiro Celso Furtado. Para este autor o subdesenvolvimento não é uma fase prévia ao desenvolvimento, e sim uma forma de dominação econômica, cultural e política dos países centrais.²⁸ Com efeito, conforme foi observado pelas análises da CEPAL, os países latino-americanos geralmente atuam na exportação de produtos primários e importam produtos complexos, no chamado “desarrollo hacia afuera”, de modo a expor o mercado interno às variações externas gerando a chamada “deterioração dos termos de troca”.

Dessa forma, devido à diminuição mais acelerada do preço dos produtos primários em comparação aos manufaturados, o poder de compra dos países periféricos

²⁶ OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 67-73.

²⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 49-50.

²⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 24.

se reduz enquanto o excedente se concentra nos países centrais.²⁹ Para contornar esta situação, é essencial a internalização dos centros de decisão econômica nos países latino-americanos para garantir a soberania econômica nacional e reduzir a vulnerabilidade externa que os países periféricos se encontram dentro da divisão internacional do trabalho.³⁰

Assim, quando o Estado cria uma empresa estatal está atuando como Estado empreendedor, buscando a concretização de objetivos macroeconômicos, que abrangem questões nacionais e coletivas, diferente de empresas privadas auto-centradas que operam por perspectivas microeconômicas.³¹ No entanto, apesar da Constituição Federal de 1988 instrumentalizar as estatais para efetivação da Ordem Econômica, nos anos seguintes à sua promulgação, houve um avanço da ideologia neoliberal que acarretou um movimento de privatizações e extinções destas empresas. Nesse cenário, efetivou-se a substituição de uma perspectiva concreta de internalização dos centros de decisão econômica pela mera subordinação ao mercado internacional aliada à diminuição da atuação do Estado.³²

É justamente nesta situação que a contradição entre o interesse público e privado se torna mais evidente, principalmente dentro das sociedades de economia mista, visto que, na busca de implementar políticas de ajuste fiscal para reduzir a atuação estatal e atrair investimentos estrangeiros, torna-se necessário reformas constitucionais que atendam o capitalismo financeiro-rentista, criando uma espécie de “blindagem da Constituição Financeira” em detrimento da Constituição Econômica.³³ Sobre a questão, destaca-se a Emenda Constitucional nº 6/1995, que revogou o art. 171 e seus §§1º e 2º que concediam benefícios e proteção para empresas brasileiras de capital nacional e incluiu o art. 246, que proibiu a regulamentação por medida provisória dos artigos modificados por essa emenda, e a Emenda Constitucional nº 09/1995, que concedeu uma nova redação ao §1º do art. 177 e adicionou o §2º, relativizando o monopólio do petróleo e tirando a exclusividade de exploração da Petrobras.

Observa-se, assim, a expansão dos ideais neoliberais, pautados no modelo de equilíbrio microeconômico que utiliza justificativas matemáticas para não intervenção estatal na economia, impedindo a ampliação da atuação das empresas

²⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 17-18.

³⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 236.

³¹ OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 22.

³² BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 238.

³³ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 241.

estatais por meio da implementação de políticas econômicas de austeridade.³⁴ Como ressalta Grau,³⁵ a chamada transferência de tecnologia entre países, nada mais é que um aluguel. O investimento tecnológico e a exploração de *commodities* estratégicas como petróleo são questões de soberania nacional, sendo falacioso o discurso de que o nacionalismo e as medidas protetivas do mercado interno são retrógrados. É a partir do desenvolvimento tecnológico que o país se torna autônomo, adquirindo condições de concretizar os direitos trazidos pela Constituição e participar de forma igualitária no mercado internacional.

Assim, as empresas estatais decorrem da estratégia político-econômica essencial para países em desenvolvimento, por possibilitar a implementação do bem-estar social a partir do rompimento do vínculo de dependência política, econômica e tecnológica em relação aos países centrais.³⁶ Por conseguinte, o papel da estatal não é buscar apenas a rentabilidade ou a defesa dos acionistas, no caso da sociedade de economia mista, dado que sua principal razão de existência é satisfazer as necessidades de seu principal proprietário: a população brasileira.

4 A Petrobras e sua relevância para a economia nacional

Durante o Estado Novo, regime autoritário instalado em 1937, havia um movimento de centralização da política e diminuição da dependência econômica externa do país por meio do desenvolvimento industrial. Neste contexto prévio à Segunda Guerra Mundial, considerando a dependência do país em importar produtos derivados para transporte, industrialização e defesa, a questão do petróleo começou a ser debatida. Por consequência, o Decreto-Lei nº 366/1938 inclui dispositivos específicos sobre o petróleo no Código de Minas de 1934, que regulava a extração mineral, os quais atribuíam ao domínio público a propriedade sobre jazidas de petróleo, que poderiam ser exploradas pela União ou por concessão com participação estatal. Além disso, em 1938, o Decreto-Lei nº 395 criou o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), órgão autônomo encarregado de regulamentar a política petrolífera. Em 1941, com Decreto-Lei nº 3.236, ficou estabelecido o domínio exclusivo da União sobre o petróleo e o gás natural. Este último Decreto regulou a exploração do petróleo até a criação da Petrobras (1953), atribuindo ao CNP a responsabilidade de fiscalizar e autorizar a pesquisa e a lavra do petróleo, sendo permitida apenas

³⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Capitalismo financeiro-rentista. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 32, n. 92, jan./abr. 2018, pp. 17-29, p. 21. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_artext&pid=S0103-40142018000100017. Acesso em: 01 mar. 2022.

³⁵ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e crítica). 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 269.

³⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 314-315.

com a participação da União em conjunto com sociedades brasileiras formadas por acionistas brasileiros.³⁷

O primeiro presidente do CNP foi o General Júlio Caetano Horta Barbosa (1881-1965) que entendia a importância estratégica do petróleo e defendia o monopólio estatal, influenciado pelos modelos de empresas estatais do Uruguai e da Argentina.³⁸ Todavia, em 1943, foi nomeado o Coronel João Carlos Barreto (1895-1970), que alterou as legislações vigentes para permitir a maior participação do capital estrangeiro e reduzir a presença do Estado. Neste ínterim, foram editados o Decreto-Lei nº 3.553/1941, que alterou o art. 76 do Código de Minas de 1940 permitindo em alguns casos a participação de acionistas estrangeiros em empresas mineradoras, e a Lei Constitucional nº 6/1942, que modificou o art. 143, §1ª da Constituição de 1937, que exigia a nacionalidade brasileira para compor o quadro acionário de empresas mineradoras.

Dessa forma, durante a Assembleia Constituinte de 1946, foi discutida a atuação estatal no âmbito econômico e social questionando a participação estrangeira. Entretanto, apesar do art. 146 prever a possibilidade de monopólio estatal em alguns setores, o art. 153 da Constituição de 1946 permitiu a concessão tanto de brasileiros quanto de sociedades organizadas no país.³⁹ Assim, para harmonizar as legislações infraconstitucionais nacionalistas com o disposto na nova Constituição, em 1948 foi enviada a Mensagem nº 62, conhecida como “Estatuto do Petróleo”, para o Congresso Nacional, com o intuito de permitir a participação estrangeira. Neste mesmo ano, o Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia (CEDPEN) articulou a campanha “O petróleo é nosso”. Destarte, com a organização de vários setores da sociedade em defesa da nacionalização do petróleo e a pressão feita sobre os poderes Legislativos e Executivo, o “Estatuto do Petróleo” não foi aprovado.⁴⁰

O processo de criação da Petrobras iniciou-se na década de 1950 após a eleição de Getúlio Vargas. A primeira proposta foi o Projeto de Lei nº 1.516 de 1951, que almejava a criação da Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro S.A. com a União detendo, no mínimo, 51% das ações com direito de voto. Contudo, o projeto foi criticado por não mencionar o monopólio estatal e por permitir a entrada de capital estrangeiro, já que a empresa estatal seria uma sociedade de economia mista. Em vista disso, um segundo foi apresentado, em substituição ao anterior,

³⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 118-132.

³⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 241, p. 123.

³⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 135-136.

⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 144-146.

o Projeto de Lei nº 1.595 de 1952 previa de forma implícita o monopólio estatal e reforçava o controle estatal em detrimento dos acionistas, que poderiam ser apenas brasileiros. Ainda assim, o Projeto foi criticado por permitir a participação estrangeira enquanto pessoa jurídica de direito privado brasileiro e por ser uma sociedade de economia mista.⁴¹

O partido conservador União Democrática Nacional (UDN) apresentou uma proposta mais nacionalista que as anteriores, tendo como autor o deputado Bilac Pinto. Segundo o deputado “Os fins pretendidos pelo Estado e os almejados pelos acionistas privados das sociedades de economia mista se excluíam reciprocamente”.⁴² Portanto, o ideal seria a criação de uma empresa pública com capital exclusivamente público denominada Empresa Nacional de Petróleo (ENAPE). Mesmo assim, após longo período de tramitação no Congresso Nacional, em 3 de outubro de 1953 foi sancionada a Lei nº 2.004, que criou a Petrobras na forma de uma sociedade de economia mista e instituiu o monopólio estatal sobre a pesquisa, lavra, refino e transporte do petróleo nacional e estrangeiro. A empresa passou a funcionar concretamente em maio de 1954, adquirindo autonomia em relação ao CNP, principalmente, após a implementação do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek.⁴³

Durante o governo de João Goulart o monopólio da Petrobras foi reforçado, visto que medidas como o Decreto nº 53.337/1963, que atribui à Petrobras o monopólio sobre as importações de petróleo e derivados, buscaram diversificar as fontes de combustível, aumentar o poder de negociação da empresa e, por consequência, favorecer a exportação de produtos brasileiros para os países que importavam petróleo e derivados para o Brasil.⁴⁴

No entanto, com o golpe militar em 1964, foram outorgados um novo Código de Mineração e uma nova Constituição Federal em 1967, de modo que, com a reforma administrativa implementada pelo Decreto Lei nº 200/1967 foi promovida “a descentralização da atuação das empresas estatais, estimulando sua autonomia e articulação com setor privado”.⁴⁵ Nesse período, “A política de exploração dos recursos minerais tinha por eixo privilegiar a exploração, não o abastecimento

⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 149-153.

⁴² BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 154.

⁴³ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 161-164.

⁴⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 177.

⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 184.

interno ou o desenvolvimento industrial do país”.⁴⁶ Assim, durante o regime militar o controle dos recursos minerais nacionais ficou suscetível aos interesses das multinacionais e a Petrobras vulnerável diante das crises petrolíferas.

Com início do processo de redemocratização e instauração de uma nova Assembleia Constituinte em 1987, o novo texto constitucional elaborou um programa de política econômica no qual as empresas estatais são concebidas enquanto instrumentos de concretização do desenvolvimento nacional.⁴⁷ A nova ordem econômica foi projetada a partir da demanda de amplo fornecimento de serviços públicos à sociedade e da garantia de desenvolvimento nacional para promover “a soberania nacional, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, o pleno emprego, entre outros fins”.⁴⁸ Deste modo,

A Petrobras atuou decisivamente no esforço para a construção de um parque industrial no país, com o estímulo à produção interna de bens e equipamentos e de inovação tecnológica, tendo um papel fundamental no processo de industrialização por substituição de importações, além de melhorar as contas externas do país com a produção própria de petróleo e derivados, diminuindo a dependência externa.⁴⁹

Com a especificação dos fins do desenvolvimento, considerando a realidade nacional, é efetivada a concepção de desenvolvimento endógeno de Celso Furtado, pautado no desenvolvimento tecnológico, na dinamização do mercado interno e na absorção do excedente econômico pela maior parte da população, homogeneizando o aspecto econômico nacional.⁵⁰

Atualmente, a Petrobras é dirigida pelo Conselho de Administração, composto por no mínimo 7 e no máximo 10 membros, e pela Diretoria Executiva, formada por 7 membros e um presidente, de acordo, respectivamente, com os artigos 17 e 20 do Estatuto Social da Empresa. Dentre os membros do Conselho de Administração, a Assembleia Geral dos Acionistas elege o presidente do Conselho para mandato de 2 anos, com possibilidade de reeleição. Quanto à Diretoria Executiva, os 7 membros são escolhidos pelo Conselho de Administração dentre brasileiros residentes no país, já o presidente deve ser escolhido dentre os membros do próprio Conselho, a gestão unificada não pode ser superior a 2 anos, sendo possível

⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 205.

⁴⁷ OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 62.

⁴⁸ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e crítica). 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 290-291.

⁴⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 259.

⁵⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 220.

até 3 reeleições consecutivas. Deve-se destacar que, conforme o art. 62 da Lei nº 9.478/1997, a União mantém o controle acionário da Petrobras, logo, o Governo Federal tem controle direto sobre a eleição dos presidentes do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva.

Apesar da Constituição de 1988 operacionalizar as empresas estatais para efetivação da Ordem Econômica, nos anos seguintes à sua promulgação sucedeu-se um movimento de privatização e extinção, além dos escândalos de corrupção que contribuíram para instalação de governanças corporativas que dificultam a administração dessas empresas para concretização dos objetivos que justificaram sua criação.⁵¹

5 Efeitos do neoliberalismo sobre a Petrobras

A Constituição Federal dispõe nos art. 218 e 219 que o mercado interno compõe patrimônio nacional e deve ser utilizado para autonomia tecnológica, sendo o papel estratégico da Petrobras justamente “a utilização das rendas petrolíferas para promover o desenvolvimento industrial, fortalecendo o setor produtivo e mantendo o nível de emprego”.⁵² A relação do desenvolvimento de uma sociedade está profundamente ligada a uma política científica, baseada na pesquisa e construção de conhecimentos, associada a uma política tecnológica, que utiliza os resultados científicos no sistema produtivo econômico e social, almejando a internalização dos centros de decisão econômica para concretização da soberania nacional.

Entretanto, com o avanço dos ideais neoliberais no país, iniciou-se um processo de desmonte das empresas estatais com a chamada “reforma constitucional”, implementada a partir de 1995 por meio de emendas, que justificou as mudanças no texto constitucional devido à suposta incompatibilidade entre a estabilidade, o crescimento econômico e efetivação dos dispositivos constitucionais.

No âmbito da exploração petrolífera, a Emenda Constitucional nº 9/1995 relativizou o monopólio do petróleo quanto às atividades exercidas pela Petrobras, previstas nos incisos I a IV do art. 177 da Constituição Federal. Dessa forma, houve a manutenção do monopólio da União e extinção do monopólio da atividade exploratória exercida pela Petrobras. Foi defendido, pelo governo da época, que o petróleo era uma *commodity* estratégica apenas para o Oriente Médio, de forma que o Brasil deveria explorar rapidamente suas jazidas.⁵³ Essa relativização do monopólio da Petrobras não coaduna com o padrão mundial, pois, de acordo com a Revista Forbes, 86% do petróleo no mundo está sob controle estatal.⁵⁴

⁵¹ OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 62.

⁵² BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 42.

⁵³ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 251.

⁵⁴ OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 209.

Dando continuidade às reformas, em 1997 foi aprovada a Lei nº 9.478, que dispõe sobre a política energética nacional, criando a Agência Nacional do Petróleo e o Conselho Nacional de Política Energética. Para os defensores dessa legislação, a Petrobras deveria atuar conforme a livre concorrência e sem privilégios. Contudo, foram arquitetados vários empecilhos à Petrobras em relação a outras empresas privadas, como ter que comprovar capacidade financeira para agir no setor petrolífero e o dever de compartilhar sua infraestrutura, construída com dinheiro público, com os concorrentes privados, de acordo com os artigos 58 e 59 da referida legislação. Além disso, essa lei possibilitou a incorporação de subsidiárias da Petrobras no Programa Nacional de Desestatização (art. 66), que promove a privatização de dentro para fora, e não limita devidamente os critérios para exploração petrolífera por concessão, prevista no artigo 23, o que contribuiu para exaurimento precoce das reservas petrolíferas.

A Lei nº 9.478/1997, em seu art. 26, atribuiu aos concessionários a propriedade sobre o produto da lavra do petróleo e gás natural, com base no art. 176 da Constituição, que prevê a propriedade do produto da lavra de minerais ao concessionário após a extração. Todavia, o art. 176 trata sobre os recursos minerais em geral, uma vez que o petróleo e o gás natural são regulamentados de forma específica pelo art. 177 da Constituição. A compatibilidade do art. 26 da Lei nº 9.478/1997 com o texto constitucional foi discutida na ADI nº 3.273-9/DF, que declarou a constitucionalidade do dispositivo legal. Ainda assim, o art. 26 viola tanto o art. 20, inciso IX, que dispõe que os recursos minerais são bens da União quanto o art. 177 da Constituição Federal, à medida que o petróleo e o gás natural são bens públicos de uso especial e, conseqüentemente, bens indisponíveis e inalienáveis, de modo que a exceção prevista no art. 176 não atinge o regime jurídico específico de monopólio previsto no art. 177.

Em 2010, com a Lei nº 12.351, estabeleceu-se que as recém-descobertas jazidas de petróleo no pré-sal seriam feitas por contrato de partilha de produção, considerando a maior oferta de excedente em óleo para a União. A Petrobras seria a controladora de todos os blocos contratados, com participação mínima de 30% nos consórcios de exploração. Esse modelo é utilizado na maior parte das regiões produtoras de petróleo do mundo.⁵⁵ Apesar do novo modelo, a Lei de 2010 não encerrou a exploração via concessão, como previsto pela Lei nº 9.478 de 1997.

Posteriormente, em 2016, foi aprovada a Lei nº 13.303, que trata sobre o estatuto jurídico das empresas estatais e suas subsidiárias no âmbito dos entes federados. Essa legislação foi sancionada no contexto do auge da operação Lava

⁵⁵ JOHNSTON, Daniel. *International Petroleum Fiscal System and Production Sharing Contracts*. PenWell Books, 1994.

Jato, realizada pela Polícia Federal para investigação de sistemas de lavagem de dinheiro, tendo como envolvidos membros administrativos da Petrobras. Nesse período, o supracitado diploma normativo implementou sistemas de governança corporativa, isto é, um conjunto de mecanismos que visam o aumento da confiabilidade entre a empresa e o mercado, em benefício dos sócios minoritários.⁵⁶

Apesar do art. 89 da Lei nº 13.303/2016 afirmar que o exercício de supervisão sobre as empresas estatais não pode acarretar redução de sua autonomia, essas medidas de controle engessam a gestão pública em prol dos acionistas, impossibilitando a efetivação dos dispositivos constitucionais finalistas para privilegiar interesses individuais. Dessa forma, inverte-se o dirigismo constitucional a fim de executar “políticas neoliberais de ajuste fiscal, voltadas à credibilidade e confiabilidade da nação junto ao sistema financeiro internacional”.⁵⁷

Segundo dados disponibilizados pelo *site* da Petrobras, em janeiro de 2022, os investidores não brasileiros eram proprietários de 44,42% do capital total e de 41,17% de ações ordinárias, que fornecem direito de voto, influenciando diretamente no direcionamento dos fins da empresa. Quanto às ações preferenciais, que garantem prioridades na distribuição de dividendos (lucro), o grupo de investidores não brasileiros seguem na frente com 48,74% das ações.⁵⁸ Em 2022, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) aprovou a realização de audiência pública para apurar o anúncio da distribuição de 90% dos dividendos da Petrobras aos acionistas, o que equivaleria a R\$101 bilhões. Verifica-se, por consequência, que parte considerável dos lucros da maior empresa estatal brasileira não é reinvestida em melhorias na própria empresa ou políticas públicas de desenvolvimento do país, mas sim distribuída entre acionistas, que em sua maioria, são estrangeiros.

No que tange à política de preços da Petrobras, como dito anteriormente, até a Emenda Constitucional nº 9/1995, a Petrobras detinha o monopólio da exploração e comércio do petróleo no país, porém, com a Lei nº 9.478 de 1997, foi estabelecida uma “gradual liberalização de preços com fim de subsídios para igualar os preços nacionais aos internacionais”.⁵⁹ Dessa forma, conforme previsão do art. 69 da Lei nº 9.478/1997, a liberalização total dos preços ocorreu em 2002, transformando o Estado em um agente regulador do setor petrolífero.

⁵⁶ OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 172.

⁵⁷ LELIS, Davi Augusto Santana de. Direitos sem dinheiro: do Novo Regime Fiscal à Covid-19. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, vol. 56, n. 2, p. 164-176, maio/ago. 2020, p. 340.

⁵⁸ PETROBRAS. *Estatuto Social do Petróleo Brasileiro S.A.* – Petrobras. 2017. Disponível em: <https://transparencia.petrobras.com.br/sites/default/files/Estatuto-Social-AGOE-27-Abril-2017-Portugues.pdf>. Acesso em: 18 maio 2022.

⁵⁹ ALMEIDA, Edmar Luis Fagundes de; OLIVEIRA, Patricia Vargas de; LOSEKANN, Luciano. Impactos da contenção dos preços de combustíveis no Brasil e opções de mecanismos de precificação. *Revista de Economia Política*, vol. 35, nº 3 (140), pp. 531-556, julho-setembro/2015, p. 533.

No período entre 2003 até 2015, foi adotada a Política de Controle de Preços, na qual a empresa amortecia as elevações dos preços internacionais, impedindo que as instabilidades fossem repassadas para o consumidor final.⁶⁰ Apesar disso, o impacto do mercado internacional sobre a Petrobras se ampliou com a instauração de uma nova política de preços em 2016: Preço de Paridade Internacional (PPI). Na busca de atrair investimentos privados e aumentar os lucros, as oscilações nos preços dos combustíveis, que antes eram absorvidas pela empresa estatal, começaram ser repassadas aos cidadãos, ocasionando enorme impacto no poder de compra, uma vez que o cálculo para definição do preço de combustíveis passou a utilizar a base de cotação do dólar.

Gráfico 1: Preço Final da Gasolina

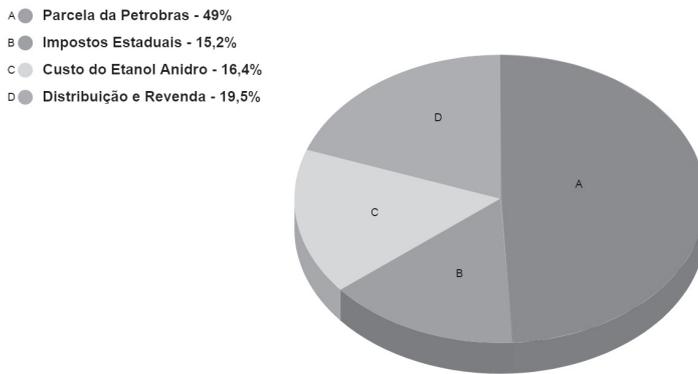
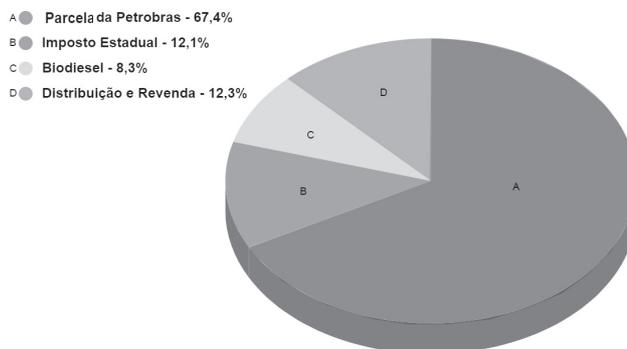


Gráfico 2: Preço Final do Diesel



Elaboração dos autores.

⁶⁰ SANTOS, Marival Matos dos. As políticas de preços dos combustíveis no Brasil antes e depois da flexibilização do monopólio estatal do mercado de petróleo. *AEPET BA*, 2021, p. 4. Disponível em: <https://aepetba.org.br/v1/wp-content/uploads/2021/06/POLITICA-DE-PREÇOS-DOS-COMBUSTÍVEIS-NO-BRASIL.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

Consoante os gráficos acima, o preço final dos principais combustíveis (gasolina e diesel) ao consumidor é formado basicamente por quatro componentes: majoritariamente pelo preço de venda na refinaria (parcela da Petrobras), pelos impostos federais (CIDE, PIS/Pasep e Confins)⁶¹ e estadual (ICMS), pelo custo da adição de biocombustíveis (etanol anidro na gasolina e biodiesel no diesel) e pelos custos de distribuição e revenda.⁶²

De acordo com o art. 34, I, c, do Estatuto da Petrobras, compete à Diretoria Executiva avaliar, aprovar e submeter à aprovação do Conselho de Administração a política de preços e estruturas básicas de preços dos produtos da companhia. Ante o exposto, infere-se que o Governo Federal tem influência direta no controle dos preços dos combustíveis, haja vista que a União, como acionista majoritária, define a escolha dos membros do Conselho de Administração que, por sua vez, elege a Diretoria, os dois órgãos que estabelecem a política de preço.

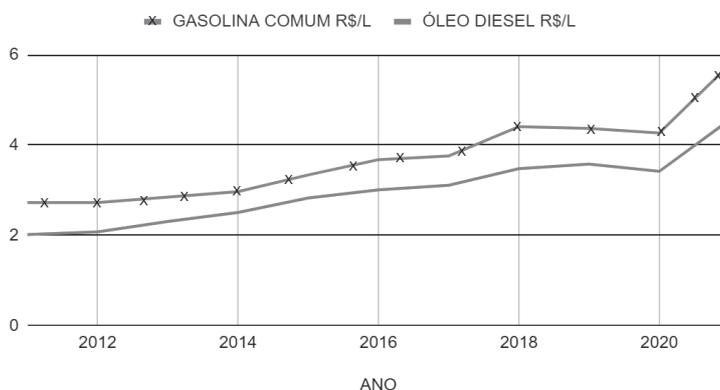
Com a equiparação dos preços dos derivados do petróleo aos praticados internacionalmente e desinvestimento em tecnologias para refino do petróleo nacional, houve aumento expressivo da importação de derivados e aumento da exportação de petróleo cru, situação que ocasionou a utilização de apenas 72,7% de capacidade de refino instalada em 2018, ou seja, mais de um quarto da capacidade de refino da Petrobras encontra-se ociosa.⁶³ Como pondera Bercovici,⁶⁴ a Petrobras deixa de transformar um recurso não renovável, como petróleo, em recurso renovável, já que essa conversão ocorre justamente com a utilização das rendas obtidas da extração do hidrocarboneto para investimento em tecnologias que aumentem a capacidade produtiva e crie alternativas sustentáveis de energia com intuito de elevar o padrão de vida das gerações atuais e futuras.

⁶¹ Registra-se que desde março de 2022 até 31 de dezembro de 2022 os impostos federais foram zerados, portanto, não estão incidindo sobre o preço final dos combustíveis.

⁶² PETROBRAS. *Como são formados os preços: Gasolina*. 2022. Disponível em: <https://precos.petrobras.com.br/sele%C3%A7%C3%A3o-de-estados-gasolina>. Acesso em: 11 ago. 2022.

⁶³ GONÇALVES, Otávio Grassi; MERCEDES, Sonia Seger Pereira; SANTI, Auxiliadora Maria Moura. Considerações sobre o fator de utilização do parque de refino brasileiro e as importações e exportações de petróleo e derivados – 2000 a 2018. *Revista Tecnologia e Sociedade*, Curitiba, v. 15, n. 37, p. 635-652, jul./set. 2019, p. 640. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/9808>. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁶⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 346.

Gráfico 3: Variação do preço médio nacional dos combustíveis para os consumidores entre 2011-2021

Elaboração dos autores.

Como pode ser observado no Gráfico 3, confeccionado a partir de dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a média do preço médio nacional da gasolina ao consumidor entre 2011 a 2015 variou entre R\$2,73 a R\$3,34 por litro, já o óleo diesel, modal do transporte rodoviário, no mesmo período alternou entre R\$2,02 a R\$2,83 por litro. Após a mudança da política de preço, entre 2016 e 2021, a gasolina variou entre R\$3,68 a R\$5,78 por litro e, de forma semelhante, o óleo diesel oscilou entre R\$3,01 a R\$4,56.

Dentro deste cenário, não se deve desconsiderar que ocorreu uma pandemia global que possivelmente agravou a crise na conjuntura econômica mundial. Por certo, no período da pandemia, além do desarranjo do sistema produtivo, a questão da economia interna foi diretamente impactada pelas oscilações internacionais do preço do combustível, circunstância que possivelmente contribuiu para o colapso econômico que afeta, principalmente, as camadas mais vulneráveis da população nacional.

Em suma, ao vincular o preço interno de um produto essencial para a economia, como o petróleo, aos mecanismos de especulação internacional, são geradas grandes flutuações de preços, ainda que a produção e o consumo sejam estáveis, uma vez que “as flutuações são um fator de lucro, e permitem-lhes cobrar pedágios cada vez mais elevados sobre a produção e consumo, sem precisar produzir nada”.⁶⁵ É nesse sentido que se inicia a era do capital improdutivo, à medida que a produção é esterilizada pelo sistema especulativo, que retira investimentos socialmente úteis da economia real e os transformam em patrimônio financeiro de uma pequena parcela da população mundial.

⁶⁵ DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo: porque oito famílias têm mais riqueza do que metade da população do mundo?* São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 110.

O Estado é portador da ordem social que tem a legitimidade decorrente da vontade política para desenvolver o programa constitucional. Contudo, no cenário atual, nota-se que o Estado, antes empresário, torna-se, progressivamente, um Estado rentista, acreditando que “os mercados existentes e relativamente competitivos que marcam o capitalismo de hoje são capazes de garantir crescimento, estabilidade financeira e justiça econômica”.⁶⁶ Não se deve esquecer que, apesar da pluralidade ideológica da Constituição, existe um direcionamento do texto constitucional para atuação econômica, previstos explicitamente nos artigos 1º, 3º e 170 da Constituição Federal.

6 Novos modelos para a Petrobras

Pelas razões expostas, pode-se afirmar que a estrutura das sociedades de economia mista é originalmente conflitante e sujeita à ideologia pura do neoliberalismo, em razão da incompatibilidade entre a implementação de políticas públicas e a conversão em lucros imediatos aos acionistas. Essa oposição de interesses se intensifica com avanço da ideologia neoliberal, resultando na financeirização do Estado e na distorção da interpretação constitucional. De fato, o discurso ideológico neoliberal de defesa da exploração dos recursos petrolíferos pelo setor privado é pautado em aspectos puramente financeiros, desconsiderando o caráter econômico do texto constitucional, que reforça a noção de que o Estado é ineficiente para exercer atividades econômicas, devendo limitar-se a fornecer suporte às empresas privadas com rendas públicas, privilegiando a apropriação privada de receitas coletivas.⁶⁷

Por conseguinte, considerando a importância de redirecionar os recursos do petróleo para o desenvolvimento do país e, conseqüentemente, concretizar a soberania econômica, propomos um novo modelo de atuação para a Petrobras que passa por duas vias alternativas, ambas constitucionais: a desapropriação ou a nacionalização.

Quanto à primeira via para o novo modelo de atuação da Petrobras, a desapropriação pode ser entendida como o “procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de sua propriedade e adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público”.⁶⁸ Esse procedimento pode ter como objeto todo e qualquer bem, móvel ou imóvel, corpóreo ou incorpóreo, passível de apropriação, inclusive bens ou direitos acionários.

⁶⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Capitalismo financeiro-rentista. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 32, n. 92, jan./abr. 2018, pp. 17-29, p. 22. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000100017. Acesso em: 01 mar. 2022.

⁶⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 316.

⁶⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 889.

Não obstante, cumpre analisar a viabilidade constitucional para realização do processo de estatização da Petrobras, tornando-a uma empresa pública. No ordenamento jurídico pátrio, conquanto a propriedade privada esteja prevista constitucionalmente, observa-se que não se trata de um direito absoluto, mas sim limitado à função social da propriedade, como especifica o art. 5º, XXIII, da CR. Nesse diapasão, registra-se que além do domínio econômico direto e indireto do Estado previstos, respectivamente, nos artigos 173 e 174 da Constituição, o art. 5º, XXIV, dispõe expressamente sobre a possibilidade da desapropriação por utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização.⁶⁹

Para que a desapropriação seja legítima devem ser observados um de seus dois pressupostos, quais sejam: (i) a utilidade pública, que inclui os casos de necessidade pública, dispostos no Decreto-Lei nº 3.365/1941; e (ii) o interesse social, regulamentado pela Lei nº 4.132/1962.⁷⁰ Ressalta-se que, embora a utilidade pública e o interesse social sejam conceitos jurídicos indeterminados, circunstância que em tese atribui certa margem de discricionariedade ao aplicador da lei, suas hipóteses de ocorrência são taxativas, isto é, estão especificadas nos diplomas normativos que tratam da desapropriação, como verifica-se pelo texto do art. 5º, “p”, do Decreto-Lei nº 3.365/1941.⁷¹

Em vista disso, o art. 5º, “f”, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, dispõe que, consideram-se casos de utilidade pública, o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica. Portanto, como a Petrobras atua diretamente na exploração petrolífera brasileira, a desapropriação da parcela privada desta sociedade de economia mista para efetivação da soberania nacional se enquadraria em caso de utilidade pública.

Quanto à possibilidade de desapropriação das ações privadas, Bandeira de Mello⁷² afirma que, apesar de as pessoas não serem passíveis de desapropriação, uma vez que são sujeitos e não objetos, seus bens e direitos representativos de capital podem ser despojados. Nesta direção, o art. 2º, §3º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, prevê que outros entes federativos não podem desapropriar ações de empresas que se subordinam à fiscalização do Governo Federal sem prévia autorização do Presidente da República.

De modo semelhante, a Lei nº 6.404/1976, que dispõe acerca das sociedades por ações, no parágrafo único do art. 236, trata sobre a situação de pessoas

⁶⁹ LELIS, Davi Augusto Santana de; CLARK, Giovani. O Estado brasileiro pode ser proprietário e gestor do sistema financeiro. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 6, n. 1, p. 330-352, 2021, p. 343.

⁷⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. Ebook, p. 1041.

⁷¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 897-898.

⁷² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 900.

jurídicas de direito público adquirirem o controle de companhias em funcionamento através de desapropriação. Outro exemplo, seria a Súmula 476 do STF que estabelece que, após a desapropriação de uma sociedade, o Poder imitado na posse pode exercer todos os direitos inerentes aos respectivos títulos. Logo, constata-se que a desapropriação de ações de empresas privadas não é novidade no ordenamento jurídico nacional, sendo possível desde que observados os direcionamentos constitucionais.

Ainda assim, impõe salientar que, a despeito da importância do controle acionário do Estado sobre a Petrobras, é essencial o domínio sobre a infraestrutura privada de exploração petrolífera, que também deverá ser objeto de desapropriação. Neste contexto, visando reverter a retirada de investimento do setor produtivo nacional para aplicação no capital financeiro especulativo internacional, é imperioso que o país tenha controle sobre um parque de refino compatível com a extração das jazidas nacionais, buscando a autossuficiência interna.

Pontua-se que, consoante o art. 2º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, a competência para declarar a utilidade pública é concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e Territórios, sendo atribuída a competência executória do ato expropriatório aos concessionários, às entidades públicas, às entidades que exerçam funções delegadas do poder público e às autorizadas para a exploração de ferrovias com atividade econômica, nos termos do art. 3º do mesmo dispositivo legal.⁷³ Além disso, como prevê o texto constitucional do art. 5º, XXIV, a desapropriação está condicionada à prévia e justa indenização, sendo, portanto, anterior ao ato expropriatório e correspondente ao valor real do bem, impedindo o prejuízo do proprietário.⁷⁴

Depreende-se, portanto, que a desapropriação é um instrumento jurídico capaz de promover a gestão estatal dos recursos petrolíferos tornando a Petrobras uma empresa pública, uma vez verificado que a participação privada impede a plena efetivação das garantias constitucionais e do desenvolvimento nacional, tolhendo a concretização da soberania econômica nacional e da independência tecnológica.⁷⁵

A segunda via para implementação do novo modelo da Petrobras seria a nacionalização. De acordo com Bercovici, “a ampliação do controle estatal, socialização, reestatização ou renacionalização do petróleo e gás natural, qualquer que seja a denominação deste processo, é essencial para que possa ocorrer sua reapropriação popular”.⁷⁶ Assim, o fundamento constitucional para a nacionalização

⁷³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. Ebook, p. 1051.

⁷⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 908-913.

⁷⁵ LELIS, Davi Augusto Santana de; CLARK, Giovani. O Estado brasileiro pode ser proprietário e gestor do sistema financeiro. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 6, n. 1, p. 330-352, 2021.

⁷⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 325

são: a soberania (art. 170, I, da CR), que pode ser entendida como a liberdade de o Estado organizar seu próprio sistema econômico e social; e a função social da propriedade (art. 170, III, da CR), que é a condição para que a propriedade permaneça dentro da esfera privada.

A nacionalização não se confunde com a desapropriação, pois esta via se aplica a todo o setor energético, e não apenas aos bens individualizados – ações da Petrobras. “No caso da nacionalização, a decisão é uma decisão soberana e a aquisição por parte do Estado é uma aquisição originária: o Estado se torna proprietário dos bens nacionalizados não em virtude de um ato de transferência, mas em virtude da lei”.⁷⁷

A Constituição de 1988 já prevê a nacionalização de diversos setores, como, por exemplo, os bens da União (art. 20, da CR), telecomunicações (art. 21, XI, da CR), serviço postal (art. 21, X, da CR), energia elétrica (art. 21, XII, *b*, da CR), transporte (art. 21, IX, da CR), saneamento (art. 21, XX, da CR), radiodifusão (art. 21, XII, da CR) e serviços públicos, ainda que concedidos (art. 175, da CR).

Deste modo, por meio de lei, é possível reserva o setor energético, no qual atua a Petrobras, sem implicar em desapropriação, considerando que os recursos minerais são estratégicos para o desenvolvimento nacional. Essa nacionalização já ocorreu, em outros tempos, no Brasil, como, por exemplo, a nacionalização: do subsolo e das águas (Decreto nº 24.643 de 1934); da Cia. de Energia Elétrica Rio-Grandense (Decreto nº 10.466 de 1959), que teve o depósito simbólico de Cr\$1,00 (um cruzeiro) na conta da companhia, sob a alegação de que a empresa era devedora do Rio Grande do Sul; e de diversas refinarias privadas (Decreto nº 53.701 de 1963).

A nacionalização da Petrobras, por meio de lei federal, seria uma forma de garantir a função social da propriedade e a soberania nacional, garantindo à nação brasileira o direito de decidir, por si mesma, sobre o presente e futuro.⁷⁸

7 Conclusão

As empresas estatais foram criadas para atuarem como braços da Administração Pública na efetivação da Constituição de 1988. Entretanto, o avanço da ideologia neoliberal e valorização dos aspectos puramente financeiros em detrimento do âmbito econômico-social geraram a inversão do programa constitucional. A busca de realizar o bem-estar social disposto na Constituição Federal é uma imposição

⁷⁷ BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. *Nacionalização: necessidade e possibilidades*. São Paulo: Contracorrente, 2021, p. 80.

⁷⁸ BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. *Nacionalização: necessidade e possibilidades*. São Paulo: Contracorrente, 2021, p. 101.

histórica que não deve ser baseada em determinações puramente ideológicas, dado que “O alcance do bem-estar é, historicamente, o mínimo que tem a almejar a sociedade brasileira”.⁷⁹

Diante disso, analisando as modificações constitucionais e legais que reduziram a participação estatal na Petrobras é possível apontar evidentes restrições ao potencial industrial e tecnológico nacional, impactando negativamente o preço dos combustíveis e permitindo a distribuição das rendas públicas em benefício dos acionistas, verificou-se a impossibilidade de coexistência dos interesses público e privado dentro desta sociedade de economia mista no contexto neoliberal hodierno.

Nesta conjuntura, compulsando o texto constitucional e os dispositivos legais do ordenamento jurídico brasileiro, comprovou-se a viabilidade de estatização da Petrobras por meio da desapropriação dos direitos representativos de capital e da infraestrutura privada mediante prévia e justa indenização aos acionistas privados, transformando a Petrobras em uma empresa pública. Por essa via, o Estado teria condições de concretizar os comandos constitucionais e alicerçar o desenvolvimento de maior complexidade tecnológica e industrial, garantido que todos os cidadãos tenham condições de perseguir seus planos de vida boa, sem ter de lidar, diretamente, com as tensões financeiras dos interesses privados. Outra via seria a nacionalização de todo o setor do petróleo, por meio de lei, sem pagamento de indenização, garantindo, de igual modo, a possibilidade de o Estado concretizar direitos sem ter de lidar, diretamente, com os interesses privados em detrimento do interesse público.

A superação do subdesenvolvimento deve ser pautada em uma política que vise a transformação da estrutura social e econômica a partir da autonomia dos centros de decisão e investimento em tecnologias próprias, fundamentadas em uma educação de qualidade. Para isso, “O povo não deve desaparecer do discurso da democracia, mas deve ser levado a sério como realidade, como elemento-chave na política constitucional, como papel de sujeito agente realmente determinante”.⁸⁰ Com efeito, a população brasileira tem capacidade de fazer valer seus interesses em prol da soberania, desvinculando-se da estrutura exploratória dos países centrais, vigente desde o período colonial.

Referências

ALMEIDA, Edmar Luis Fagundes de; OLIVEIRA, Patricia Vargas de; LOSEKANN, Luciano. Impactos da contenção dos preços de combustíveis no Brasil e opções de mecanismos de precificação. *Revista de Economia Política*, vol. 35, nº 3 (140), pp. 531-556, julho-setembro/2015.

⁷⁹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e crítica). 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 313.

⁸⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 358.

ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: Crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. *Novos Estudos. CEBRAP*, São Paulo, v. 38, n. 01, pp. 109-135, jan.-abr. de 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Sistema de Levantamento de Preços*. Disponível em: https://preco.anp.gov.br/include/Resumo_Mensal_Index.asp. Acesso em: 03 jul. 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. *Nacionalização: necessidade e possibilidades*. São Paulo: Contracorrente, 2021.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: A blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito. *Boletim de Ciências Econômicas XLIX* (2006), pp. 57-77.

BRASIL. Senado Federal. *Dividendos bilionários da Petrobras serão debatidos em audiência da CAE*. Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/08/dividendos-bilionarios-da-petrobras-serao-debatidos-em-audiencia-da-cae>. Acesso em: 29 maio 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Capitalismo financeiro-rentista. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 32, n. 92, jan./abr. 2018, pp. 17-29. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000100017. Acesso em: 01 mar. 2022.

CANDIOTTO, Cesar. Neoliberalismo e Democracia. *Princípios: Revista de Filosofia*,

Natal (RN), v. 19, n. 32, julho/dez., 2012, pp. 153-179. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5890743>. Acesso em: 03 abr. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. Ebook.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, pp. 265-300, 2013.

DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo: porque oito famílias têm mais riqueza do que metade da população do mundo?* São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GONÇALVES, Otávio Grassi; MERCEDES, Sonia Seger Pereira; SANTI, Auxiliadora Maria Moura. Considerações sobre o fator de utilização do parque de refino brasileiro e as importações e exportações de petróleo e derivados – 2000 a 2018. *Revista Tecnologia e Sociedade*, Curitiba, v. 15, n. 37, p. 635-652, jul./set. 2019. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/9808>. Acesso em: 10 ago. 2022.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e crítica). 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

JOHNSTON, Daniel. *International Petroleum Fiscal System and Production Sharing Contrats*. PenWell Books. 1994.

LELIS, Davi Augusto Santana de. Direitos sem dinheiro: do Novo Regime Fiscal à Covid-19. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, vol. 56, n. 2, p. 164-176, maio/ago. 2020.

LELIS, Davi Augusto Santana de; CLARK, Giovani. O Estado brasileiro pode ser proprietário e gestor do sistema financeiro. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 6, n. 1, p. 330-352, 2021.

LIPPMANN, Walter. *The Good Society*. Routledge, 2017.

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PETROBRAS. *Estatuto Social do Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras*. 2017. Disponível em: <https://transparencia.petrobras.com.br/sites/default/files/Estatuto-Social-AGOE-27-Abril-2017-Portugues.pdf>. Acesso em: 18 maio 2022.

PETROBRAS. *Como são formados os preços: Gasolina*. 2022. Disponível em: <https://precos.petrobras.com.br/sele%C3%A7%C3%A3o-de-estados-gasolina>. Acesso em: 11 ago. 2022.

PETROBRAS. *Como são formados os preços: Diesel*. 2022. Disponível em: <https://precos.petrobras.com.br/sele%C3%A7%C3%A3o-de-estados-diesel>. Acesso em: 11 ago. 2022.

PETROBRAS. *Composição acionária de janeiro de 2022*. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/visao-geral/composicao-acionaria/>. Acesso em: 25 maio 2022.

PETROBRAS. *Série Histórica do Preço de Combustíveis*. Publicado em 2020. Atualização em 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/dados-abertos/serie-historica-de-precos-de-combustiveis>. Acesso em: 20 maio 2022.

SANTOS, Marival Matos dos. As políticas de preços dos combustíveis no Brasil antes e depois da flexibilização do monopólio estatal do mercado de petróleo. *AEPET BA*, 2021. Disponível em: <https://aepetba.org.br/v1/wp-content/uploads/2021/06/POLITICA-DE-PRECO-S-DOS-COMBUSTIVEIS-NO-BRASIL.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003.

STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. Tradução: Alexandre Morales. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 92, p. 35-56, 2012.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GONÇALVES, Larissa Lopes; LELIS, Davi Augusto Santana de. Entre o interesse público e o de mercado: a Petrobras como uma questão de soberania nacional. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 92, p. 145-171, abr./jun. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i92.1732.
