

A PETROBRAS E A VIRADA NEOLIBERAL: A Emenda Constitucional 9/95 e o momento atual

PETROBRAS AND NEOLIBERAL TURN: Constitutional Amendment 9/95 and the current moment

Emerson Ademir Borges de Oliveira¹

Luciana Faria de Carvalho²

Gabriela Aparecida lunes Carvalho³

RESUMO

A agenda neoliberal do final dos anos 80 e início dos anos 90 conduziu no Brasil a um amplo programa de desestatização, com alterações legislativas e constitucionais. Dentre estas, a Emenda 9/95 encerrou o ciclo monopolístico do petróleo, permitindo que a União passasse a estabelecer concessões com entidades privadas para atividades como exploração, produção, refino e distribuição. Apesar destes primeiros esforços, durante o governo FHC, o projeto de desestatização da Petrobras não engrenou, vindo a ser parcialmente abandonado durante os governos de esquerda. Com a retomada da agenda econômica neoliberal, contudo, a Petrobras retorna ao olho do furacão, constituindo objeto de questionamento acerca de sua venda de ativos, em maior ou menor escala, e desestatização. A pesquisa desenvolve-se sob metodologia dialética, confrontando, essencialmente, as posições favoráveis e contrárias aos modelos pretendidos, com ampla revisão bibliográfica, legal e jurisprudencial.

Palavras-chave: Petrobras; Desestatização; Emenda 9/95; Externalidades; Neoliberalismo.

ABSTRACT

The neoliberal agenda of the late 1980s and early 1990s led in Brazil to a broad privatization program, with legislative and constitutional changes. Among these, Amendment 9/95 ended the monopolistic cycle of oil, allowing the Union to start to establish concessions with private entities for activities such as exploration, production, refining and distribution. Despite these first efforts, during the FHC government, Petrobras' privatization project did not start, and it was partially abandoned during leftist governments. With the resumption of the neoliberal economic agenda, however, Petrobras is highlighted, being the object of questioning about its sale of assets, to a greater or lesser extent, and privatization. The research is developed under a dialectical methodology, confronting, essentially, the positions favorable and contrary to the intended models, with a wide bibliographic, legal and jurisprudential review.

¹ Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Coordenador-Adjunto e Professor Permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília. Advogado e parecerista. E-mail: emerson@unimar.br

² Mestranda em Direito pela Universidade de Marília. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina e em Direito Processual Penal pela Universidade Gama Filho. Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso. Mediadora e conciliadora. E-mail: luciana.carvalho@tjmt.jus.br

³ Mestre em Direito pela Universidade de Marília. Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. E-mail: gabrielaapiunes@gmail.com



Keywords: Petrobras; Privatization; Amendment 9/95; Externalities; Neoliberalism.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo da presente pesquisa é proceder um estudo acerca da legislação petrolífera no Brasil, no anseio de compreender as externalidades históricas, culturais, legais, sociais, econômicas e políticas que envolvem a discussão acerca da desestatização da Petrobras, mormente no tocante à transnacionalidade da temática.

A justificativa do presente estudo se pautava no fato de que, na conjuntura atual, a estatal passa por um processo de cessão de ativos, que poderá culminar na desestatização da Petróleo Brasileiro S/A, deixando a estatal voltada apenas para a extração e exploração do petróleo e gás natural.

Inicialmente, será desenvolvido um estudo acerca do contexto histórico, político e econômico que direta ou indiretamente influenciou o setor petrolífero no Brasil até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em seguida, inicia-se um estudo do monopólio originariamente estabelecido pelo legislador constituinte.

O segundo capítulo dedica-se a tratar da transição do modelo econômico fechado para o neoliberal, em especial com a edição da Emenda Constitucional 9/95, que alterou o regime de monopólio estatal, outrora estabelecido, e deu início ao processo de desestatização.

Por fim, serão acoplados ao texto os argumentos favoráveis e desfavoráveis acerca do processo de desestatização da Petrobras, bem como os questionamentos jurídicos que surgirão ao longo da discussão.

Noutras palavras, o objetivo do trabalho é elucidar os pontos de debate acerca da desestatização da Petrobras, considerando as variáveis históricas, sociais, legais, políticas e econômicas que envolvem a questão. Para tanto, o método utilizado será o dialético, especialmente no último tópico, diante do enfrentamento de aspectos favoráveis e negativos ao contexto, utilizando-se do diálogo de diversas fontes e da interdisciplinaridade que rege a matéria. A investigação é conduzida por pesquisa legislativa, jurisprudencial e bibliográfica.

2. CONTEXTO HISTÓRICO, LEGAL, POLÍTICO E ECONÔMICO DO PETRÓLEO NO BRASIL

A Petrobras é a maior empresa estatal do Brasil. A história da empresa é marcada por desafios, superação, sucessos e perdas, por vezes simultâneas. A descoberta, produção e exploração do petróleo no Brasil ocasionaram modificações significativas não apenas na legislação, mas na defesa ou ataque de ideologias sociais, políticas e econômicas, em especial ao que concerne à noção propriedade, patrimônio público, soberania, segurança e atuação do estado na atividade econômica.



A busca pelo petróleo no Brasil tem início durante o reinado de Dom Pedro II, em meados do século XIX. Sem qualquer legislação acerca do tema, a Constituição do Império de 1824 assegurava o domínio do Estado sobre as riquezas do subsolo. Os Decretos Imperiais da época concediam o direito de extrair minérios do subsolo (AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS, 2019). A primeira menção à palavra petróleo ocorreu em 1864, no ato que autorizou a extração de petróleo e minérios na comarca de Camamu e Ilhéus (RIBEIRO FILHO, 2016, p. 3).

A Constituição Republicana de 1891, em seu art. 72, §§ 1º e 17, atribuía as riquezas do subsolo aos proprietários das terras. O Código Civil de 1916 tratou do assunto, no art. 526, enunciando que “a propriedade do solo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda altura e em toda profundidade”.

A I Guerra Mundial convocou atenção para importância estratégica de recursos minerais, o que desencadeou debates acerca da nacionalização dos recursos naturais e potencialmente estratégicos (GRAU, 2018, p. 1934). A discussão culminou na edição do Código de Minas (Decreto 24.642/1934), momento em que foi determinado que as jazidas seriam propriedade distinta da do solo. Encontrado petróleo e gás natural, as jazidas pertenceriam a União e aos Estados, de modo que os proprietários seriam obrigados a manifestar a situação ao poder público no prazo de um ano.

A Constituição de 1934 evidenciou ideias nacionalistas e intervencionistas. O art. 118 firmou que as minas e demais riquezas do subsolo eram propriedade distinta da do solo. O sistema de concessão, elevado ao status de norma constitucional, assegurou ao proprietário do solo, no art. 119, §1º, a preferência na exploração e coparticipação dos lucros.

O conteúdo do dispositivo foi repetido na Constituição de 1937, no art. 143. A Carta de 1937 estabeleceu a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais, quedas d’água e outras fontes de energia consideradas essenciais à defesa da nação. Neste período, foi editado o Decreto-Lei 395/38, que criou o Conselho Nacional do Petróleo - CNP, organismo autônomo, subordinado ao Presidente da República, cuja atribuição era a fiscalização da importação, exportação, transporte, distribuição de petróleo bruto e seus derivados, bem como a autorização das operações financeiras e mercantis das empresas do setor. O ato normativo nacionalizou a indústria da refinação de petróleo.

A primeira extração de petróleo no Brasil ocorreu no município de Lobato, na Bahia, no ano de 1939, e, após, em Candeias, no mesmo Estado, em 1941. O mineral passou a ser a principal fonte energética no país (RIBEIRO FILHO, 2016, p. 4).

Embora já houvesse legislação infraconstitucional acerca do tema, a Constituição de 1946 não dispôs sobre a nacionalização ou monopólio das minas, mantendo-se o sistema de concessão sem direito a participação nos lucros. Na época, o Decreto-Lei 9.881, de 1946, autorizou a criação da Refinaria Nacional de Petróleo S.A.



Neste período, foi deflagrada a campanha nacionalista “O petróleo é nosso”, que recebeu apoio popular e da maioria dos parlamentares. Iniciou-se um projeto de desenvolvimento industrial, com objetivo de substituição das importações (RIBEIRO FILHO, 2016, p. 5). A estratégia possibilitaria o enfrentamento da condição brasileira de desvantagem em razão de sua industrialização tardia, diante da dinâmica mundial de internacionalização produtiva do capital (CARDOSO; BORGES DE OLIVEIRA, 2018, p. 327).

Em 3 de outubro de 1953, a Lei 2.004 cria a Petrobras, e, dentre outras atribuições, institui o monopólio estatal para a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluidos e gases raros, bem como para a refinação e o transporte marítimo ou por meio de condutos de petróleo bruto e seus derivados.

A lei estabeleceu que o monopólio estatal do petróleo fosse exercido pelo Conselho Nacional do Petróleo - CNP, como órgão de orientação e fiscalização, e pela sociedade por ações Petróleo Brasileiro S.A – Petrobras e suas subsidiárias, como órgão de execução. Assim, a participação de companhias internacionais na exploração foi interrompida e se firmou a titularidade da União na propriedade do subsolo. Nasce a Petrobras, entidade de direito privado, constituída como sociedade de economia mista. Criada com o objetivo de explorar atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertenciam em sua maioria à União.

No propósito do efetivo desenvolvimento da indústria petrolífera no Brasil, as atividades de pesquisa e lavra passaram a ser disciplinadas pela Constituição de 1967, ficando o monopólio das outras atividades petrolíferas regulamentadas pela Lei 2.004/53 e a importação do petróleo pelos Decretos 53.337/63 e 53.982/64.

Durante o regime militar, o projeto de estatização da economia se manteve, criando-se inúmeras empresas sob o domínio do poder público. Em 1973, o mercado mundial se deparou com a Crise do Petróleo. Nesse contexto, a busca pela autossuficiência em energia tornou-se um objetivo estratégico do regime militar brasileiro (LIMA, 2020, p. 14).

A Petrobras foi impulsionada a produzir tecnologia própria para explorar petróleo em alto-mar e cessar as importações do petróleo consumido. Uma nova área de petróleo foi descoberta: a bacia de Campos, situada no norte do estado do Rio de Janeiro, estendendo-se até a região sul do Espírito Santo. Apesar da descoberta, a demanda por petróleo por parte de outros países diminuiu (AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCMBUSTIVEIS, 2019).

A década que sucede é marcada por forte recessão, juros altos, vulnerabilidade econômica e dependência do petróleo. Diante da escassez de recursos e o endividamento do Estado, houve necessidade de mudança nas políticas públicas. As diversas forças sociais organizadas dos anos 80 e os interesses dos agentes econômicos foram reunidos para a promulgação de uma nova Constituição.



A Constituição de 1988 se institui sobre a união de forças e valores sociais diversos. A Carta cria um Estado Republicano, define princípios fundamentais, estabelece objetivos sócio-democráticos, tutela direito e valores sociais, consagra liberdades individuais e econômicas (BORGES, 2020, p. 33-37).

O art. 177 da Constituição Federal de 1988, inserido no capítulo que trata da Ordem Econômica, em sua redação originária, enunciava as atividades relativas ao petróleo e ao gás natural como monopólio da União. O dispositivo foi posteriormente modificado pelas Emendas Constitucionais 09/1995, 33/2001 e 49/2006.

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º. (...)

O monopólio implica em exclusividade na exploração ou utilização de um determinado bem e/ou serviços ou o desempenho de uma atividade de setor econômico por um único agente (NOHARA, 2019, p. 599). Assim, o regime de monopólio torna impossível a concorrência, eis que apenas um agente domina o mercado na esfera em que opera.

O monopólio autorizado pelo atual ordenamento jurídico brasileiro pode ocorrer de duas formas. Pode ser *natural*, consistindo no lícito exercício de uma vantagem competitiva, gerado por uma característica da atividade, como custo ou especialidade, que impossibilita ou dificulta a concorrência no setor, sem que isso apresente prejuízo à ordem econômica (MÂNICA; MENEGAT, 2017, p. 88). E pode ser



legal, reportando uma opção política do Estado. Nesse caso, a lei entrega a um agente a exclusividade do desempenho de uma atividade econômica, seja para impulsionar investimentos no setor, seja para instrumentalizar a atuação do Estado na economia (GRAU, 2018, p. 1936).

Decorre do regime de monopólio que qualquer outro agente econômico que se disponha ao exercício desta atividade está legalmente impedido de fazê-lo. Outrossim, o conceito de exclusividade se opõe a regimes contratuais ou à concessão da exploração da atividade. Por esse motivo, o §1º do art. 177, originariamente, previa que a União não poderia conceder a participação de outras empresas, a não ser da Petróleo Brasileiro S/A, cujo monopólio fora estabelecido pela Lei 2.004/53.

Não obstante o disposto na Constituição Federal, a imposição de um regime de monopólio estatal parece contraditória quando se tem uma ordem econômica baseada em princípios como livre iniciativa e livre concorrência. Todavia, o legislador constituinte optou por afastar esses princípios em razão da importância política e econômica cujo desempenho produz reflexos na soberania nacional.

Isso porque a segurança de uma nação sobre suas riquezas é pressuposto de existência e manutenção da soberania de um Estado e ao funcionamento de suas instituições. Implica-se, ainda, na independência do Estado, com a preservação de valores, riquezas e identidade de uma nação (JUSTEN FILHO, 2018, p. 768). Portanto, o monopólio das jazidas e gás natural relaciona-se com a soberania e manutenção da nacionalidade.

Neste sentido, o art. 177, §1º, estaria em harmonia com o art. 173 da Constituição Federal, que enuncia a exploração direta da atividade econômica pelo Estado quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Demais disso, o dispositivo determina que a legislação infraconstitucional estabeleça os limites desta atuação, uma vez que excepciona as liberdades empresariais.

Verifica-se, ainda, que o desempenho da atividade por uma empresa estatal, embora instituída como pessoa jurídica de direito privado, devem estar voltadas ao atendimento do benefício coletivo, eis que o objetivo social é o que justifica a atuação direta do Estado na atividade econômica.

Assim, atento aos imperativos da livre iniciativa e livre concorrência como fundamento e princípio da ordem econômica constitucional, apenas se admite o monopólio de atividades estabelecidas na Constituição Federal. Além disso, a situação de monopólio é prevista como prática interventiva do Estado, fundada no interesse coletivo, vedando-se, por evidente, o monopólio privado.

3. O MODELO ECONÔMICO NEOLIBERAL E A ABERTURA DO MERCADO PETROLÍFERO APÓS A EC 9/95



A nova era é marcada pela redefinição do papel do Estado na atividade econômica brasileira, pela flexibilização dos monopólios e pela criação de autarquias especiais para fiscalizar e regular a atividade privada. Com a Emenda Constitucional 9/1995, o art. 177 sofreu profundas alterações e a execução das operações relativas ao petróleo deixou de ser exclusiva da Petrobras. A atividade passou a ser executada igualmente por empresas privadas mediante contrato de concessão e partilha de produção.

As crises econômico-sociais advindas principalmente das grandes guerras, ocorridas no início do século XX, propunha que os ideais liberais do século XIX fossem revistos. As leis naturais do mercado se mostravam insuficientes para conter a retração das economias e uma ordem social abalada. O Estado era o único agente capaz de reconstruir esse cenário.

O século XX é marcado pelo intervencionismo estatal e por conquistas jurídico-sociais em diversos países do globo. As políticas redistributivas, assistenciais, planejadoras, bem como as práticas de planejamento lograram êxito em ampliar as indústrias e a estrutura produtiva do país.

Mesmo com esse período bem sucedido de um Estado prestativo, o mundo experimentou mais uma crise na década de 70. Os países de capitalismo central buscaram recuperar a produtividade e o crescimento econômico. Neste momento, o pleito pela garantia de ações individuais livres das intromissões do Estado retoma sua força.

Emerge o novo pensamento liberal, desta vez consciente das realidades social e econômica, dando novo significado aos ideais de propriedade privada e livre mercado. O neoliberalismo propõe a harmonia entre as liberdades individuais e a intromissão do Estado na economia. Admite-se a ingerência estatal sem que isso atrapalhe a concorrência e os interesses privados (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 69).

Os pensadores neoliberais reconheceram que o defeito do liberalismo econômico estava na impossibilidade de manter uma ordem social viável, com um Estado totalmente abstencionista. Por este motivo, a proposta é de um *intervencionismo liberal* ou um *liberalismo construtor*, um Estado dirigente e imparcial, cuja atuação objetiva reestabelecer as condições de livre mercado (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 85-86).

Nesta visão, a intervenção se presta a induzir comportamentos desejáveis nos agentes econômicos, com o intuito de promover o equilíbrio que o mercado naturalmente não atingiria. Isso porque, o capitalismo concorrencial não se regula naturalmente, as práticas predatórias que dele decorrem exigem vigilância, regulação constante e um Estado de Direito com autoridade para implementações de políticas públicas e de práticas que induzam à realização e promoção da harmonia do mercado e seu desenvolvimento (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 87-88).



Assim, o modelo econômico neoliberal defende a participação mínima do Estado na economia de um país. Busca-se a desburocratização da máquina pública e a abertura do mercado, tornando-o mais dinâmico, eficiente e imerso em um mundo economicamente conectado. O neoliberalismo se consolida como sistema de organização econômica em âmbito mundial no final dos anos 80.

Caminhando nesta esteira, após 20 anos de regime fechado, com grande parte das empresas controladas pelo Estado, sob a justificativa do desenvolvimento nacional, segurança e a falta de interesse ou capacidade financeira da iniciativa privada, a Constituição Federal de 1988 propõe a redução do papel do Estado na economia.

A ordem econômica da atual Constituição Federal do Brasil se funda na livre iniciativa e tem a concorrência como um de seus princípios. Os artigos 173 e 175 enunciam que o Estado desempenhará diretamente a atividade econômica apenas quando necessários aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

Não obstante o poder constituinte originário ter encampado os ideais neoliberais, o reflexo da orientação político-econômica neoliberal no Brasil foi impresso nas Emendas Constitucionais 5, 8 e 9 de 1995 e na legislação ordinária que deram início ao Programa Nacional de Desestatização.

As Emendas 5 e 8 alteraram os art. 25, §2º, e 21, XI, “a”, e XII, respectivamente, para autorizar a exploração dos serviços de gás canalizado e telecomunicações por meio de delegação de serviço a empresas privadas. No mesmo ano, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 9, que flexibilizou o regime de monopólio da União previsto no art. 177.

Em termos gerais, as privatizações são mecanismos utilizados para reduzir o tamanho de Estado e fortalecer a iniciativa privada, por meio de alienações, vendas de ações, terceirizações, parcerias ou concessão da execução de serviços públicos aos agentes particulares, desmonopolização, desregulação, entre outros (DI PIETRO, 2019).

A Lei 8.031, de 1990, criou o Programa Nacional de Desestatização. Em 1997, foi revogada pela Lei 9.491, que, atualmente, dita os procedimentos de transferência do patrimônio público ao setor privado. O objetivo do Programa é reordenar a posição do Estado na economia, de modo a aumentar a eficiência da produção e modernizar o setor industrial, ampliando competitividade e capacidade empresarial do país. Deste modo, a Administração Pública pode voltar sua atenção às atividades em que a presença do Estado é indispensável para atingir a finalidade pública, conforme objetivos fundamentais dispostos no artigo 1º da lei vigente.

Observa-se que o legislador ordinário, na Lei 8.031/1990, optou pela expressão “desestatização”. O termo foi mantido pela Lei 9.491/1997 e definido pelo seu art. 2º, §1º:



Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

(...)

§ 1º Considera-se desestatização:

- a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;
- b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.
- c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei.

O artigo 4º, por sua vez, trouxe as modalidades de execução da desestatização:

Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações;

II - abertura de capital;

III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;

IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações;

V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos;

VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.

VII - aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União.

O termo “privatização” foi utilizado pelo art. 11 da mesma lei para designar modalidade de transferência de ativos ou de ações de empresas estatais para o setor privado. Verifica-se que, ao menos legalmente, desestatização é termo genérico



que abrange as diferentes modalidades de transferência do patrimônio ou atividades públicas para o setor privado.

Com as modificações trazidas pela Constituição de 1988, bem como as alterações em 1995, influenciadas pelo modelo neoliberal, o Estado brasileiro começa a atuar de maneira indireta na economia, como regulador das atividades desempenhadas por agentes privados.

4. A EMENDA CONSTITUCIONAL 9/95 E A LEI DO PETRÓLEO

Após um período de crise, dificuldades tecnológicas, ausência de recursos financeiros, inflação, inicia-se em 1994 o processo de estabilização da moeda nacional.

Neste contexto, percebeu-se a necessidade de mecanismos legais ágeis e flexíveis para obtenção de capital e desenvolvimento das atividades. A pesquisa, lavra, refino, transporte, abastecimento e a produção interna, dos campos petrolíferos e gás natural precisava de investimentos para se desenvolver (RIBEIRO FILHO, 2016, p. 7). O §1º do artigo 177 da Carta Magna, que considerava as atividades petrolíferas monopólio da União, passou a configurar obstáculo para esse desenvolvimento.

Em 16 de fevereiro de 1995 fora apresentada a Proposta de Emenda à Constituição n. 6/1995, com o escopo de alterar o § 1º do artigo 177, flexibilizando o monopólio, de modo a autorizar a celebração de contratos pela União com empresas privadas para realização de todas as atividades previstas no dispositivo. A medida se justificava na possibilidade de atração de capital privado para atividades que necessitam de maiores investimentos, além de conformar a indústria petrolífera ao estágio de desenvolvimento do país.

Na Câmara houve manifestações contrárias à PEC sob o argumento de violação do princípio da soberania nacional. Os deputados afirmavam que a medida ensejaria a formação de monopólio ou oligopólio privado, aumento e cartelização de preços, desemprego, depredação de reservas e dependência externa. Os parlamentares retomavam o objetivo da lei 2004 de 1953: reduzir a dependência externa do país quanto ao suprimento de petróleo e seus derivados, não havendo justificativas para sua venda.

Os favoráveis à proposta argumentavam que não se tratava de quebra de monopólio, mas da possibilidade de outras empresas serem contratadas pela União, proprietária do minério, para execução da atividade, dividindo o mercado com a Petrobras. Defendiam o ambiente de concorrência a ser estabelecido, com a entrada de outros agentes, crescimento de demanda, investimentos e maior eficiência no setor, além da divisão dos riscos da atividade entre o Estado e as empresas particulares.

Neste cenário, o Estado participaria como regulador e fiscalizador da correta execução, objetivando o melhor aproveitamento dos bens, de modo a atender



NEPATS

aos interesses da coletividade. Outrossim, caberia ao legislador ordinário estabelecer os contornos e limites da política governamental no setor de hidrocarbonetos, bem como as condições dos contratos com os agentes executores da atividade, cujo Estado é o titular.

Apesar da resistência de alguns deputados, o segundo turno de votação da Câmara aprovou a proposta com emendas e alterações à redação original. O Senado, por sua vez, apresentou parecer favorável, no sentido de que é necessário diminuir a presença do Estado na economia e atrair capitais privados para investimentos. Verificou na flexibilização do monopólio a possibilidade de construção de uma economia aberta, dinâmica e competitiva.

A Emenda à Constituição 9/95 foi promulgada. O §1º do artigo 177 teve sua redação alterada e foram inseridos os §§2º e 3º, autorizando a contratação com empresas privadas para o desempenho de todas as atividades do setor petrolífero, relativizando o monopólio estabelecido pelo constituinte originário.

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei.

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;

II - as condições de contratação;

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União.

§ 3º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional. (...)

A reforma permitiu que a União transferisse ao concessionário os riscos e resultados da atividade e a propriedade do produto da exploração de jazidas de petróleo e gás natural. Assim, o contratado detém a propriedade do produto, mas não é titular da sua disponibilidade. Posteriormente, o dispositivo sofreu alterações, com a Emenda 33, em 2001, e a Emenda 49, de 2006.

A Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, chamada Lei do Petróleo, passa a regulamentar a participação da iniciativa privada e o regime de concessões na exploração e produção de petróleo no Brasil. O ato normativo revogou a Lei nº 2.004/53 e estabeleceu que as atividades desempenhadas pela Petrobras fossem desenvolvidas em caráter de livre competição com outras empresas.



A nova lei manteve a propriedade da União sobre petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos, mas autorizou que as atividades de pesquisa e lavra, refinação, importação, exportação e transporte fossem exercidas no regime de concessão, autorização ou contratação por meio de partilha de produção a empresas brasileiras, com sede e administração no País.

A Lei 9.478/1997 criou o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à Presidência da República, e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia. Instituiu a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, entidade de regime autárquico especial, órgão regulador que tem como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.

A Lei 9478/1997 trouxe ainda as participações governamentais obrigatórias nos contratos de concessões realizados, sendo eles o bônus de assinatura, *royalties*, participação especial e pagamento pela ocupação ou retenção de área, todos a serem distribuídos, nas proporções estabelecidas na lei, aos entes da federação, constituindo um importante instrumento de arrecadação do Estado. A Lei do Petróleo prevê, ainda, nos artigos 63 e 64, a possibilidade da Petrobras formar consórcios com agentes particulares nacionais ou estrangeiras e participar do quadro acionário das empresas privadas.

Em 1998, tem início as rodadas de licitações, realizada por meio de leilões preparados pela Agência Nacional do Petróleo, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Política Energética (AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCMBUSTIVEIS, 2019). O petróleo acompanhou, assim, o processo de retirada de barreiras à livre iniciativa e à livre concorrência asseguradas na Constituição Federal.

O governo seguinte retoma o papel empreendedor do Estado, invertendo a tônica privatista dos anos 90. As rodadas de licitações permanecem, a partir de 2003, sob um novo modelo das áreas oferecidas. As bacias foram subdivididas em blocos, para que empresas de diferentes portes pudessem obter a concessão (AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCMBUSTIVEIS, 2019). A Petrobras passa a funcionar como agente indutor do desenvolvimento. Nesta fase, o objetivo dos leilões, além das arrecadações, era desenvolver a pequena indústria petrolífera brasileira e estimular sua interiorização geográfica, para incentivar as demandas por bens e serviços locais, geração de empregos e distribuição de renda.

Em 2005, a ANP regulamentou a cláusula de pesquisa, determinando que empresas petrolíferas investissem 1% da receita em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação. Em 2007, foi descoberta, na bacia de Santos, reservas de petróleo do pré-sal, o que provocou a revisão do modelo de concessão então vigente para a exploração do produto (AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCMBUSTIVEIS, 2019).

Em 2010, foi promulgada a Lei 12.351, que estabelecia o regime de partilha de produção de petróleo em áreas do pré-sal. O art. 2º da referida lei define o



regime de partilha de produção, pelo qual o contratado assume os riscos das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos.

O novo regime estabeleceu as participações governamentais (*government takes*), como os *royalties*, porcentagem incidente sobre a produção, pago mensalmente pelo contratado, e o bônus de assinatura, estabelecido pelo contrato de partilha de produção, pago no ato da contratação (BORGES DE OLIVEIRA, 2017, p. 33-34).

A Lei 12.351/2010 criou o Fundo Social, com o objetivo de arrecadar recursos destinados ao desenvolvimento social e regional. A renda recebida pelo governo dos contratos de partilha estaria vinculada a programas e projetos de combate à pobreza e desenvolvimento, distribuída nas áreas da educação, cultura, esporte, saúde, meio ambiente ciência e tecnologia.

Após uma pausa de cinco anos, as rodadas de licitação foram retomadas. Em 2013, ocorreu a primeira rodada de licitações sob o regime de partilha de produção no pré-sal. Desperta-se aí o interesse para um novo ciclo de investimentos.

Em 2016, sob uma nova orientação política é sancionada a Lei 13.365, que introduz mudanças na legislação de 2010, com o objetivo de facilitar a abertura do setor à iniciativa privada, ampliando a liberdade econômica e oferecendo à Petrobras a possibilidade de escolher os blocos para operar.

A Lei 13.334, de 2016, por sua vez, criou o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, destinado à aproximação e fortalecimento entre Estado e particulares. A medida propõe a celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura, diminuição da burocracia para a liberdade empresarial, aproximação com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE para adoção de práticas para a promoção da concorrência na celebração das parcerias e na prestação dos serviços, entre outras medidas de desestatização.

Desde então, o governo federal vem promovendo mudanças regulatórias no setor petrolífero para tornar as licitações mais atraentes e estimular investimentos. Até o momento já se realizaram dezesseis rodadas de licitação de blocos, com a décima sétima em andamento, e seis de partilha de produção, sendo projetada a realização da sétima e oitava rodadas até 2021 (AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS, 2020).

O governo atual foi eleito em 2018 com a promessa de um projeto econômico liberal. A proposta das privatizações das estatais é pauta apresentada como instrumento para alcançar o equilíbrio das contas públicas. O argumento é que todos os recursos obtidos com as privatizações deverão ser utilizados para o pagamento da dívida pública, além do aumento da concorrência entre as empresas do setor.



Acompanhando a pauta do governo federal, o setor petrolífero vive um período de abertura e estímulo no investimento, produção, distribuição e revenda de derivados de petróleo e biocombustíveis.

5. O MOMENTO ATUAL E A POSSIBILIDADE DE DESESTATIZAÇÃO DA PETROBRAS

Firme no propósito de arrecadação governamental, desinvestimento, retirada de barreiras à livre iniciativa e à livre concorrência, a gestão atual criou uma Secretaria da Desestatização, Desinvestimento e Mercados, que integra a estrutura básica do Ministério da Economia. O órgão possui suas funções estabelecidas pelo Decreto 9.745/2019, com modificações introduzidas pelo Decreto 10.072, de 2019, e pela Lei 13.844/2019.

A discussão sobre a desestatização da Petrobras ganha força, gerando posições jurídicas, políticas, econômicas e ideológicas favoráveis e desfavoráveis à medida.

5.1 Aspectos favoráveis e desfavoráveis acerca do plano de desestatização da Petrobras

A agenda neoliberal que dirige o atual governo brasileiro prega a diminuição do Estado, sua desburocratização, baixa tributação, aumento da produção e a abertura da economia para o capital internacional.

Nesta senda, o primeiro argumento dos que se posicionam a favor das medidas de desestatização da Petrobras é a defesa de um Estado mínimo na ordem econômica. Amparados no art. 173 da Constituição Federal, os favoráveis a medida entendem que a empresa é instrumento de realização dos interesses privados e a atuação direta do Estado no domínio econômico é excepcional.

O programa de desestatização visa à redução da dívida pública pelo ingresso de recursos das vendas e a exoneração do Estado em realizar investimentos nas estatais. Assim, forma-se uma cadeia de resultados positivos. A concorrência oriunda da abertura de mercado e políticas fiscais estáveis gera a confiança de investidores e aumento da produção. A reestruturação produtiva apresenta melhoria em salários, empregos, constituindo um instrumento para redução das desigualdades.

Nesta dinâmica neoliberal, a atuação do poder público estaria concentrada na realização de programas em áreas sociais, como saúde, educação, assistência, moradia, segurança etc.

Outro argumento favorável à desestatização diz respeito à escolha do presidente da estatal pelo Presidente da República. Em primeiro lugar, existe um



problema de agência entre as autoridades da empresa e o poder público. Isso porque, embora sejam titulares de mandados, os dirigentes das empresas são indicados consoante as orientações políticas, o que faz com que os interesses governamentais sejam sobrepostos aos privados, que deveriam nortear a atuação empresarial no Brasil (SCHWIND, 2014, p. 47). Claro exemplo, quanto à Petrobras, diz respeito à defasagem do preço do combustível em épocas de eleições.

Ainda no ponto da escolha dos dirigentes, tem-se que esses podem ser substituídos a qualquer tempo para atender aos interesses políticos do governo da ocasião. Assim, não há empenho em boa gestão ou planejamento, uma vez que o indicado, ainda que permaneça durante todo o mandato, certamente não fará parte das respostas de longo prazo da empresa (SCHWIND, 2014, p. 47).

As indicações políticas também dificultam a autonomia de decisões e a realização das atribuições correspondentes. Além disso, não se ignore a inclusão de gestores sem qualquer conhecimento das questões internas das instituições, bem como a gestão por pessoas que não detém habilidades técnicas e específicas da área de atuação, em virtude de razões políticas (JUSTEN FILHO, 2018, p. 187).

Assim, as transformações possuem um horizonte temporal para atender os anseios do governo que se encontra sob o poder. O desempenho da empresa torna-se confuso, incoerente e improdutivo. Nesta mesma senda, tem-se o desinteresse em investimento em pesquisa e tecnologia. Isso porque, o retorno esperado pelos estudos é, em regra, de longo prazo. Significa dizer que nem sempre a resposta pelo investimento aplicado será percebida na mesma gestão, o que não incentiva o projeto de desenvolvimento e fortalecimento de uma estatal.

Outrossim, os escândalos de corrupção atrelados à Petrobras no âmbito da Operação Lava Jato confirmaram a crença de atuação de estatais para beneficiar pessoas e grupos escolhidos pelos governantes. Nesta visão, as empresas estatais são ineficientes, estarão sempre subordinadas a aspirações políticas, esquemas em licitações, venda de cargos e desvios de verbas. Essa conjuntura causa desconfiança do mercado, prejudicial à economia do país e à política econômica externa.

Os agentes privados, imersos em ambiente de livre concorrência, devem se atentar aos preços ditados pelo mercado, à satisfação do consumidor, à maximização dos lucros e à diminuição dos prejuízos. Com base nisso, a empresa privada faz escolhas pautadas nas variáveis da mercancia para realizar seus investimentos e ajustes. Se a medida for acertada, a empresa é recompensada com a resposta positiva dos investidores ou dos consumidores e o conseqüente aumento de lucro; se falhar os resultados são déficits.

As empresas de capital público, por sua vez, não têm como seu objetivo precípua o lucro. As incertezas do mercado, bem como as ameaças concorrenciais que incentivem a melhora do produto ou serviço para sua manutenção no meio, são inquietações típicas dos agentes particulares. Essas não são as preocupações de uma



empresa estatal. A ineficiência não recai sobre o patrimônio pessoal dos indivíduos que dela participam e nem sempre se impõe o encerramento das atividades.

Deve-se ressaltar, ademais, que, a despeito da finalidade pública que empresas estatais possuem, em maior ou menor grau, o custo também será público. Assim, as más ou direcionadas escolhas que trouxerem prejuízos à entidade serão arcados pelo contribuinte e não pelo empresário (JUSTEN FILHO, 2018, p. 187).

Os apoiadores da desestatização citam experiências de privatização positivas como o da Empresa Vale do Rio Doce, na melhora de investimento no setor de mineração, e na telefonia, na qualidade da prestação do serviço no setor de telecomunicações (MOTA, 2019). Outrossim, defendem que os serviços prestados por empresas privadas aumentaram o lucro e eficiência nas operações (MOTA, 2019).

Assim, no atual governo, fundamentado na agenda neoliberal, bandeira defendida pelo atual Ministro da Economia e pelo atual Presidente da estatal em referência, há um movimento para arrecadação de ativos por meio da venda de estatais, na promessa que as medidas de desestatização venham a ser benéficas para o país.

Por outro lado, para os opositores ao projeto de desestatização, a privatização da Petrobras é um retrocesso. Realizando uma releitura do art. 173 da Constituição Federal, extrai-se que a atuação do Estado no domínio econômico é subsidiária e supletiva, justificada quando imprescindível para satisfação de uma demanda coletiva, diante da ineficiência das entidades privadas para desenvolver determinado setor ou segurança nacional.

Enquanto para os liberais a exploração de recursos energéticos é assunto afeto à iniciativa privada, para os que defendem a atuação do Estado trata-se de interferência necessária à defesa de patrimônio nacional. Nesta visão, por se tratar de bem de uso especial e fonte de energia estratégica no contexto global, o petróleo deve ser explorado sob o estrito controle do Estado com a utilização dos recursos para atender demandas sociais.

No mais, economistas alertam que a privatização coloca em risco a segurança energética do país, bem como a economia e bem-estar da nação. A descoberta do pré-sal e o pioneirismo da Petrobras no desenvolvimento de tecnologias para a exploração dispõe de posição global estratégica na questão energética (MARQUES, 2019). Ademais, o pagamento das dívidas seria reparo de curto prazo, que não se prestaria a resolver o problema. Ao revés, indica uma visão estrategicamente equivocada, de perdas em longo prazo, refletidas na economia, segurança e soberania do País (LIMA, 2020, p. 14).

No que tange à questão da escolha de seus dirigentes, salienta-se que as alterações trazidas pela Lei 13.303 de 2016, que dispõe sobre o estatuto da empresa pública e sociedade de economia mista, tentaram minimizar a ocorrência de influências políticas nos cargos de direção. O art. 17 da Lei das estatais estabeleceu requisitos mínimos cumulativos para ocupar as posições de comando das empresas. Nos termos



da lei, os referidos cargos devem ser ocupados por cidadãos de reputação ilibada, notório conhecimento, tempo de experiência profissional, formação acadêmica compatível com o cargo, entre outros.

Ademais, os defensores da manutenção da Petrobras sob o domínio público lembram que as participações governamentais devidas pelos contratos de consórcio e partilha celebrados possuem um importante papel na promoção da justiça intergeracional. A renda destinada ao Fundo Social seria utilizada para promover o desenvolvimento social em áreas carentes de recursos, além de produção de novas tecnologias destinadas ao uso de novas fontes de energia.

Certo é que as estatais gozam de apoio institucional para consecução de suas finalidades. As sociedades de economia mista, formalizadas pela associação de capital público e privado, devem obediência aos princípios norteadores da atividade administrativa. Deste modo, tem-se que a sociedade estatal não foi constituída com a finalidade precípua de alcançar lucro, embora dela não se desvencilhe (JUSTEN FILHO, 2018, p. 194-195).

A entidade com parcela do capital público deve satisfazer interesses da coletividade e dos imperativos da segurança nacional. Isso não significa negar a possibilidade de se obter o lucro, mas esse não pode ser o único objetivo. Além disso, as empresas estatais cumprem papel importante na dinâmica econômica, como indutoras de desenvolvimento. Deste modo, está imbuída entre as funções das empresas estatais o dever de exercer suas atividades em benefício da coletividade.

O Brasil seguiu a história de países ricos em recursos naturais, mas sem tecnologia e capital necessário para explorá-los. Deste modo, tornou-se dependente do capital estrangeiro, realizando empréstimos de instituições internacionais, e o resultado foi o endividamento e a situação de dependência.

Não se trata de fechar a economia ao capital interno, mas tornar os interesses nacionais fortes suficientes para fazer frente à política externa de maneira independente e resistir às pressões do capital estrangeiro.

Ao revés, a preocupação dos neoliberais com o desenvolvimento econômico e com as liberdades individuais é colocada sobre a preocupação democrático-social com igualdade e solidariedade. O resultado da venda das estatais demonstrou crescimento em números e a riqueza concentrada nas dependências de minoria bem sucedida em contraposição à totalidade da população.

5.2 Discussões jurídicas acerca do programa de desinvestimentos da Petrobras

A promulgação da Lei 13.303/2016 e a edição dos Decretos regulamentatórios 8.945/2016 e 9.188/2017 estabeleceu regras especiais para a compra e venda de ações das empresas estatais. Criou-se um procedimento de



alienação menos burocrático com vistas a alcançar maior retorno econômico e formar parcerias que estimulem a eficiência da atividade.

O Decreto 9.188/2017 instituiu o regime de desinvestimento total ou parcial de ativos para as sociedades de economia mista federais, com dispensa de licitação. A transferência é então realizada por meio do *procedimento competitivo para as alienações*. Nos termos do artigo 5º do decreto, os ativos são “as unidades operacionais e os estabelecimentos integrantes do seu patrimônio, os direitos e as participações, diretas ou indiretas, em outras sociedades” e alienação “qualquer forma de transferência total ou parcial de ativos para terceiros”.

Questiona-se, porém, a compatibilidade da nova sistemática adotada para transferência pela empresa pública de ativos energéticos sem licitação pública. Isso porque, ao criar o procedimento competitivo de alienação o ato normativo instituiu nova modalidade de venda de ativos, inovando o ordenamento jurídico.

Outrossim, o artigo 37, XXI, da Constituição Federal trata da obrigatoriedade de licitação para obras, serviços, compras e alienações, pautado na igualdade de condições entre os concorrentes. Como é cediço, para regulamentar este dispositivo foi editada a Lei 8.666, de 1993, que dita normas gerais das licitações, diante da competência estabelecida no art. 22, XXVII, CF.

A Lei de Licitações, em seu artigo 1º, subordinou de maneira expressa toda a administração pública direta e indireta ao seu regime, incluindo expressamente as sociedades de economia mista controladas direta ou indiretamente por um dos entes da federação. A Lei 9.491/1997 igualmente dispôs nos art. 64 e 67 acerca da necessidade de licitação para a outorga ou transferência da concessão do serviço a ser desestatizado.

Demais disso, há questionamentos acerca da metodologia utilizada pela Estatal para venda de seus ativos. Isso porque a nova sistemática autoriza a escolha do assessor financeiro sem consulta do mercado, escolhas de potenciais compradores, permissão para mudança do objeto alienado, mesmo em etapas de negociação.

Assim, o que se debate, nesse ponto, é que mesmo que o atual modelo de privatização não precisasse atender aos dispositivos da Lei 8.666/1993 e da Lei 9491/1997, não poderiam furta-se aos princípios que norteiam a administração pública, estampados no artigo 37, da Constituição Federal, como publicidade e impessoalidade, já que se trata da venda de bens públicos por pessoa jurídica integrante da administração indireta.

Por outro lado, o art. 173, §1º, da Constituição Federal determinava a edição do estatuto jurídico das empresas estatais e suas subsidiárias, ato infraconstitucional em que seriam também estabelecidas regras concernentes à licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações. A Lei 13.303, de 2016, pretendeu cumprir esse desiderato, tendo sido regulamentada pelo Decreto 9.188/2017.



Deste modo, o regime diferenciado de licitação dos ativos da Petrobras, enquanto pessoa jurídica de direito privado que explora atividade econômica, seria compatível com as regras de liberdade de iniciativa e concorrência a que as empresas privadas estão submetidas, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em sede liminar (MS 25.986, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21.06.2006).

Ainda, discute-se a questão da necessidade de autorização legislativa para alienações que provoquem a transferência do controle acionário e a desconstituição de uma empresa estatal. Isso porque a Constituição Federal, no art. 37, XIX, reservou à lei a autorização de sua criação, o que, pela simetria das formas, conduziria ao entendimento de que apenas a lei poderia autorizar sua destituição.

Veja-se, o Estado reservou à lei específica tal *mister* por se tratar de intervenção necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, e não poderia, assim, um ato normativo secundário deixar nas mãos da entidade privada decidir quando a entidade deixaria de cumprir tal finalidade.

Em posição oposta à exigência de lei autorizativa para extinção de uma sociedade de economia mista, argumenta-se que não há na Constituição qualquer disposição neste sentido. O artigo 37, XIX, CF determinou que lei deveria autorizar a criação de empresa estatal, pois a entidade pública estaria atuando na atividade econômica. Os desinvestimentos, por sua vez, seriam o caminho inverso: extinção da condição de entidade da administração pública e o retorno da situação de não interferência do Estado.

Esse entendimento já foi encampado em algumas decisões do Supremo Tribunal Federal. A Corte entendeu, ainda que liminarmente, que, com a EC 9/95, a empresa passou a exercer atividade empresarial regida pela regra da liberdade de concorrência, o que implica em igualdade de condições entre as empresas que atuam no setor, não havendo razão para submeter a estatal ao regime rígido de licitação e contratação previsto pela Lei 8.666/1993, como mencionado acima (outro julgado: MS 25888, Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. 22/03/2006, DJ 29/03/2006).

A decisão parece estar de acordo com a opção política da Constituição Federal de 1988 em reduzir a participação do Estado no domínio econômico, não levantando obstáculos que a lei não impôs a este processo.

6. CONCLUSÃO

É nítido, diante dessas premissas, que a Petrobras carrega consigo duas identidades. Primeiramente, é uma entidade que integra a administração indireta do Brasil, enquanto agente econômico voltado a interesses nacionais, detentora de orgulho nacional e importantes descobertas desenvolvimentistas, mas, ao mesmo tempo, vítima de esquemas de corrupção de origem governamental que causaram profunda mácula em sua imagem, receio de investidores e desconfiança na população. E, segundo, é



uma empresa de capital aberto, regidas por regras do mercado, com ações negociáveis na bolsa de valores, detentora de um poderio energético estratégico.

O projeto de transição do modelo econômico e a abertura do mercado, iniciado nos anos 90, foi aos poucos alcançando a indústria do petróleo, principalmente após a edição da Emenda Constitucional 9/95, que estabeleceu o fim do monopólio estatal sobre a matéria e autorizou que o legislador ordinário definisse o contorno do plano.

Não há resposta pronta quanto ao que pode ser positivo ou negativo para a estatal, já que se trata de experiência jamais vivida no Brasil. Não se trata puramente de desestatização, mas de um processo que envolve uma empresa que labora com um produto primário estratégico. O fato é que a desestatização já vem ocorrendo desde os anos 90, tendo apenas sofrido um processo de relativização durante os governos de esquerda, mas com agenda retomada nos últimos três anos.

Ainda que se tenha como referência os países que encabeçaram este tipo de agenda, principalmente no setor energético, não há uma resposta precisa acerca dos erros e acertos na questão do sucesso da abertura do mercado, viabilidade de investimentos ou manutenção de empresas estatais.

De fato, os números da indústria do petróleo brasileiro são muito significativos em diversos aspectos. A descoberta do pré-sal deslocou a empresa para uma qualificação estratégica em relação à demanda mundial no setor. Além disso, a distribuição de *royalties* e outras participações governamentais constitui importante fonte de arrecadação para o Estado, o que poderia ser revertido para programas sociais e de pesquisa.

De toda sorte, a agenda neoliberal defende a mínima intervenção do Estado na economia, redução da tributação e dinamicidade do mercado, como fatores indispensáveis para o desenvolvimento. Nesse ponto, argumenta-se, embora com forte posição oposta, a ligação entre desestatização e redução da dívida pública. Não obstante as críticas, é certo que a empresa, imbuída desta agenda, perpassa, pelo menos num primeiro momento, por um processo de venda de ativos, diminuindo seu raio de alcance. A questão que resta é: o processo que se reiniciou com a venda de ativos conduzirá à total desestatização da empresa?

REFERÊNCIAS

ANP. Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis. **A história do Petróleo no Brasil**. Disponível em <http://www.anp.gov.br/institucional/a-historia-do-petroleo>. Acesso em: 19 jul. 2020

ANS. Agência Nacional de Petróleo. **Rodadas de Licitação de petróleo e Gás natural**. Disponível em <http://rodadas.anp.gov.br/>. Acesso em: 30 jul. 2020.



BORGES, Emerson. **A Constituição brasileira ao alcance de todos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. A inconstitucionalidade das leis estaduais fiscalizatórias de participações governamentais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 32, p. 32-53, dez. 2017.

CARDOSO, Gleissa Mendonça Faria; BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. A Petrobras diante do atual regime de partilha de produção e exploração dos blocos do pré-sal. **Revista dos Tribunais**, a. 107, v. 995, p. 325-349, set. 2018.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariane Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. GEN jurídico. **O que é privatização?** Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/06/13/como-definir-privatizacao/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

GRAU, Eros Roberto. Comentários ao artigo 170. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

LIMA, Paulo César Ribeiro. **Análise da Constitucionalidade e da legalidade das privatizações na Petrobras**. Curitiba: Appris, 2020.

MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. **Teoria Jurídica da Privatização**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MARQUES, Geisa. Privatização da Petrobras vai na contramão do resto do mundo, afirma especialista. Venda da empresa compromete economia e segurança energética do país, segundo professor de relações internacionais. **Brasil de fato**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/03/privatizacao-da-petrobras-vai-na-contramao-do-resto-do-mundo-afirma-igor-fuser>. Acesso em: 01 fev. 2020.

MOTA, Camila Veras. BBC News Brasil. **Brasil tem empresas estatais demais? 5 perguntas sobre privatização**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46538732>. Acesso em: 10 jan. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

RIBEIRO FILHO, José Carlos. Prefácio. *In*: RIBEIRO FILHO, José Carlos (Coord.). **Cartilha do Direito do Petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **Participação Estatal em Empresas privadas**: As "Empresas Público- Privadas". São Paulo, 2014. 370 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós- Graduação da Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

