

STRONG BUSINESS SCHOOL
CURSO DE DIREITO

GABRIEL DE CASTRO PERES

SOBERANIA ECONÔMICA E A PETROBRÁS:
Uma análise constitucional da privatização da Petrobrás

Santo André

2023

GABRIEL DE CASTRO PERES

**SOBERANIA ECONÔMICA E A PETROBRÁS:
Uma análise constitucional da privatização da Petrobrás**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, pelo Curso de Direito da STRONG BUSINESS SCHOOL.

Orientador(a): Prof. Dr. Tarso de Menezes de Melo

Santo André

2023

RESUMO

O presente estudo tem por objeto entender como o processo de privatização da Petrobrás se encaixa na constitucionalidade brasileira, à luz de nossa Constituição Federal, entendendo o seu histórico, objetivos e possíveis reais intenções de se privatizar uma das maiores empresas petrolíferas do mundo.

Para tanto, em sua primeira parte será explanado algumas considerações sobre a soberania, em um primeiro momento no que se refere a uma demonstração de sua evolução histórica, indo desde a antiguidade até o presente momento, e em um segundo plano, apresentaremos algumas das diversas linhas de pensamento, buscaremos também traçar um paralelo com a origem da constituição, com os poderes constituintes originários e derivados. E por fim, será apresentado o conceito de soberania popular e a influência do liberalismo e do neoliberalismo nela.

A segundo momento, será apresentada uma explanação sobre a Petrobrás em si, mostrando como foi sua criação nos anos 50, e o plano de fundo para que ela fosse criada. Também será apresentada nesse momento a relevância que tal empresa tem para o Brasil e para os brasileiros, demonstrando através de dados e quantitativos que demonstram a magnitude da empresa no cenário nacional e internacional. Para encerramento desta seção do trabalho, será também apresentado alguns exemplos dos ativos da Petrobrás que já foram alienados, bem como o impacto que tais alienações trouxeram para a empresa, bem como as principais consequências que tais alienações tiveram na realidade do país.

E por derradeiro será analisado a constitucionalidade da privatização da Petrobrás, a luz das decisões já tomadas pelos órgãos de cúpula do país, fazendo um enfrentamento das decisões tomadas com os dispositivos constitucionais que preservam a soberania econômica do Estado. Objetiva-se com este trabalho entender o porquê de um esforço tão grande de agentes econômicos e políticos internos e externos para que o desmonte da Petrobrás ocorra, bem como analisar o que já foi feito com tal empresa e o que tais movimentos afetaram na soberania do país no cenário interno e externo.

Palavras-chave: soberania; privatização; constituição, neoliberalismo, Petrobrás.

LISTA DE SIGLAS

Art.	Artigo
CADE	Conselho Administrativo de Defesa do Consumidor
EIA	<i>Energy Information Administration</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 A SOBERANIA.....	7
2.1 Panorama Histórico e Conceituação da Soberania.....	7
3 A PETROBRÁS.....	15
3.1 A Criação de um gigante.....	15
3.2 Relevância da Petrobrás para o Brasil.....	17
3.3 O Processo de desmonte de um gigante.....	20
4 A CONSTITUCIONALIDADE DA PRIVATIZAÇÃO DA PETROBRÁS.....	23
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
REFERÊNCIAS.....	29

1 INTRODUÇÃO

Em meados dos anos de 1980 e 1990, o Brasil, com uma verdadeira crise da dívida externa, uma grande influência do neoliberalismo das políticas promovidas pelo Governo Federal da época, e a crise de financiamento do Estado, a política industrial autônoma e soberana promovida pelo Estado Brasileiro até então teve que ser abandonada, para que nós fossemos admitidos em uma nova ordem econômica mundial da globalização neoliberal.

Até então o Brasil era dotado, além das filiais de grandes empresas multinacionais, de empresas estatais de nível global, seja pelo seu tamanho, capacidade técnica, organizacional e financeira para operar no país e no exterior, seja por seus sistemas de planejamento estratégico, sendo responsáveis pelo desenvolvimento tecnológico do país, sendo exemplos dessas empresas estatais, a Companhia Vale do Rio Doce, a Eletrobrás, o Sistema Telebrás, e por fim, a Petrobrás.

Porém, dado as causas anteriormente mencionadas, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, foram adotadas medidas de desmonte dessas empresas estatais, buscando cortar os investimentos dirigidos a elas, e desestruturar suas finanças, justificando assim suas privatizações (Bercovici, 2019).

Um dos principais argumentos para as privatizações era o da necessidade de recursos para o abatimento da dívida interna do país, sendo que isto não possui veracidade nenhuma. O que aconteceu é que o Estado brasileiro perdeu sua capacidade de se impor perante o mercado internacional dentro dos segmentos da mineração, telecomunicação e petrolífero, por exemplo.

O que ocorreu foi a regressão de políticas industriais para meras políticas de exportação de produtos primários, aproveitando-se dos elevados preços internacionais dessas commodities. Com preços internacionais favoráveis, o Brasil baseou-se seu processo de crescimento na primarização, ou ainda a reprimarização do seu mercado. (Bercovici, 2019).

Assim posto, será realizado um aprofundamento inicialmente na contextualização histórica e na conceituação de soberania, passando para a história da Petrobrás, com a importância desta empresa para o país, bem como a que pé está o processo de alienação dos ativos da empresa. E por fim, será realizado a análise da constitucionalidade da privatização da Petrobrás, realizando o enfrentamento das decisões dos órgãos de cúpula do Estado brasileiro.

Dessa forma, o problema de pesquisa consiste em: entender da onde surgiu o ímpeto tão ferrenho de realizar a privatização da Petrobrás, bem como analisar os impactos de fato e de direito de tal operação da realidade brasileira.

Objetiva-se, de maneira mais específica, entender o conceito de soberania econômica, analisar a teoria neoliberal, e a luz desses conceitos, estudar a privatização da Petrobrás.

Posto isto, o estudo do tema justifica-se visto que o mercado brasileiro de petróleo é um dos maiores do mundo, sendo o oitavo maior produtor, tendo 4% (quarto por cento) da produção total do mundo, produzindo 3.69 barris de petróleo por dia, ficando atrás de países como Estado Unidos, Rússia, China e Emirados Árabes (EIA, 2019).

Além do mais, a Petrobrás representa cerca de 4% (quatro por cento) do PIB nacional, sendo que em 2021, os dividendos pagos à União, acionista controladora da empresa, somam R\$ 27,1 bilhões (EIA, 2019).

2 A SOBERANIA

Antes de estabelecermos de fato a relação entre a globalização e a soberania, será apresentado um panorama histórico da soberania em si, bem como sua própria conceituação.

2.1 Panorama Histórico e Conceituação da Soberania

Tendo em vista que na Antiguidade imperava os estados monarquistas absolutista, não existia a soberania por si própria. Inexistia até então o fundamento histórico para trazer à tona a aplicação do instituto, Naquela época não havia qualquer oposição ao poder do Estado versus outros poderes, mas havia o direito divino revelado nas leis de Deus (Jellineck, 1994).

Já na Idade Média, o poder era fragmentado, então não havia um Estado nacional, com um exército, moeda, poder unitário e tão pouco soberano. O que poderia ser chamado de soberania à época possui um significado diferente, expressando-se na própria noção de propriedade de território. No Ocidente, o conceito veio se construindo em fatos históricos como os conflitos entre os senhores feudais e a Igreja, do sistema feudal e dos reis que representavam os Estados, e nas lutas por território, objetivando a imposição de uma autoridade sob os barões feudais, surgindo uma noção de soberania interna, e ao Santo Império Romano, com uma noção de soberania externa (Magalhães, 2002).

Neste período, os governantes exerciam algo que poderia ser chamado de “soberania medieval”. Essa espécie de soberania determinava-se pelo poder investido ao Senhor, o qual o exercia no seu território, manifestando superioridade no poder de governo e na produção de leis naquele local. Paulatinamente, os Senhores Feudais perdem para o rei essa qualidade, com o monarca retirando a autoridade dos Papas. Àquele, prestando obediência somente à vontade Divina, tornando-se um rei absoluto.

Foi neste imbróglio que começou a surgir a ideia de um Estado nacional, como uma característica até então desconhecida: a soberania. Esta era, una, indivisível, imprescritível, inalienável, tendo essas características para o fortalecimento do Estado, mantendo sua forma unitária com poder unificado de onde originava toda sua vontade. Daí respectivamente, surgia os fundamentos das duas faces da soberania, a externa e a interna (Costa e Silva, 2003).

Os primórdios da conceituação, no século XVI, Jean Bodin foi o primeiro teórico a determinar um conceito formal de soberania como um elemento fundamental de um Estado. Sua Teoria do Direito Divino legitimava o poder dos absolutistas, sendo esta figura o poder supremo da República. Para ele, a República é um governo justo de muitas famílias e dos que

são comuns com poder soberano. Assim, a soberania seria então, o poder absoluto da República (Bodin, 2011).

Sendo o poder absoluto a própria soberania, esta pertencia somente a Deus, sendo dotada de divindades, independência, incondicional e não limitado, sendo então a soberania não limitada em poder, obrigações e nem em relação ao tempo.

O soberano, segundo Bodin, cabia dar as leis aos homens, mas não necessariamente estar sujeito a elas e sim ao direito divino natural e das gentes. Assim, o soberano tinha a faculdade de legislar, de fazer ou anular leis independentemente do querer dos súditos, sendo que sua liberdade estava apenas limitada pelo direito positivo e sendo ultrapassada essa delimitação, lhe era tirado todo o fundamento para governar. A lei vinda dos homens, era apenas um instrumento para o exercício do poder absoluto, em contrário à lei Divina (Bodin, 2011).

O que era ilimitado de fato então era a vontade soberana que advinha da vontade Divina, distinguindo-se assim direito, lei, princípio e preceito (Bodin, 2011).

Como se vê, a Teoria de Bodin foi precursora em criar uma autoridade central nacional, trazendo de certo modo, uma ordem para o caos da época medieval. Por isso, tornou-se referência para muitos pensadores modernos.

No fim do século XVI, influenciado por suas ligações com as autoridades monárquicas, Thomas Hobbes formulou uma teoria em que o poder político era independente e superior, contrariando o que era pensando de que o governo era a autoridade emanada de deuses ou de Deus que era exercida por um representante na Terra (Hobbes, 1979).

Ele conceituava a soberania como a nação unida em uma única pessoa, denominada Estado, sendo está a figura do Leviatã. O Estado deveria ser tão grande como os homens imaginavam ser, sendo o monopólio da força e não do legislativo. Assim, o direito era a ordem do soberano, que não se submetia às suas leis (Hobbes, 1979).

Hobbes teorizou que em épocas primitivas, o homem vivia em um estado de natureza em que todas eram essencialmente egoístas, mas titulares dos mesmos direitos naturais, sem nenhuma autoridade ou lei que os pudessem disciplinar. Assim, para que a paz e a defesa fossem asseguradas, era necessário a formação de um contrato social. A criação desse contrato pôs fim ao caos, no qual a sociedade política cederia seus direitos naturais a um poder comum, o Estado (Hobbes, 1979).

Todo o poder seria transferido para o Estado, o Leviatã, reduzindo as diversas vontades em uma só. Eles se submeteriam por medo de criar uma instituição que disciplinaria seus atos em benefício de todos (Hobbes, 1979).

O contrato social parte da vontade dos indivíduos, que movidos por interesse, consentem na formação do Estado. Este pacto, na concepção de soberania de Hobbes, promove a manutenção da vida, apesar de em um primeiro momento ter tomado como base a teoria da igualdade entre os indivíduos, em segundo momento, defendeu o absolutismo do poder do Estado, que se encontra acima da religião e da moral (Hobbes, 1979).

Assim, interpreta-se que tanto Hobbes quanto Bodin, o conceito de soberania tem um sentido absolutista. Porém, Hobbes é muitas mais sistemático que Bodin, pois não buscou o conteúdo da soberania no exterior, senão no fim mesmo do Estado, e trata de fazê-lo derivar deste fim (Jellineck, 2004).

Já no século XVII, Jonh Locke defendia uma natureza de Estado semelhante àquela defendida por Hobbes, entretanto, em contraponto à Teoria da Soberania Absoluta, ele defendia o fim do direito divino dos reis com limitações de sua autoridade, estabelecendo a divisão dos Poderes Legislativo e Executivo, submetendo a atuação do Rei ao Parlamento. Para ele, a soberania é resultado de uma ordem jurídica e o povo é o titular desse poder.

Defendia que a democracia é a forma de governo ideal, visto que nele os cidadãos tem participação, e a monarquia seria admitida se as leis fossem elaboradas com o povo e não por divina faculdade do rei.

A ideia de soberania defendida por Locke é idealizada em um Estado de Direito, sendo, portanto, liberal, visto que é fundamentado em uma nova relação com a burguesia, sendo orientada por princípios econômicos. Por se tratar de um Estado Liberal, o povo soberano seria os proprietários, sendo esses os cidadãos (Neuenschwander, 2000).

Nesta seara da soberania popular, Jean-Jacques Rousseau, no século XVIII, defendia sua tese de que a soberania popular é senão o ordenamento jurídico sendo o cerne original das aspirações humanas trazendo as ideias de democracia, liberdade, igualdade. Assim sendo, a soberania seria o conjunto das vontades gerais dos indivíduos inseridos em uma sociedade política.

Esta concepção de conduzir à ideia de que a sociedade necessita estabelecer uma forma organizada e hierárquica obedecendo ao seu próprio direito. Assim uma sociedade necessita de poder para existir. E é necessário também que esse poder seja exercido pelo Estado e que seja supremo. A esse poder do Estado foi denominado o nome de soberania (Mahé, 2007).

Mas, o Estado nacional moderno percorreu todo o século XIX consolidando sua legitimidade interna e reconhecimento internacional de seu poder sobre seu território e sobre a população. Assim, o conceito foi se adaptando às circunstâncias dos novos tempos. E assim, a

ideia moderna de soberania identifica-se com o modelo de Bodin, sendo uma, indivisível, imprescritível e inalienável (Mahé, 2007).

Podemos dizer que a soberania é o que dá o poder absoluto e perpétuo do Estado, no qual exercer de maneira imperiosa dentro e fora de seu território (Bodin, 2011).

Soberania possui duas faces, uma interna, que diz respeito às relações que o Estado tem dentro de seu território, e uma face externa, que se refere às relações do Estado com outros Estados soberanos, como dito anteriormente (Barroso, 2001).

Conquanto os sentidos internos e externos sejam os sentidos mais conhecidos da soberania, estes não são as únicas formas de ser tal conceito, posto que pode se dar uma classificação diferente: sendo a soberania descritiva, que é a soberania como o efetivo poder de um Estado, que permite o funcionamento dos aparelhos estatais, e uma teoria normativa negativa, o qual advém os limites desse poder, pois esta é limitada tanto internamente, em face dos direitos fundamentais, quanto externamente, visto os limites legítimos de intervenção em Estados soberanos, posto as restrições das competências estatais (COSTA, 2004).

O poder soberano é do Estado, que através dele, exerce uma superioridade em face de qualquer outro poder, sendo que a ele é atribuído o poder de expedir leis a todos, de declarar guerra e negociar a paz, de nomear magistrados e funcionários, de decidir em última instância e de conceder graça aos condenados, dentre outras atribuições. Sendo assim, a soberania é a vontade individual ou coletiva do próprio Estado enquanto pessoa jurídica (Lewandowski, 2004).

A legitimação do Estado para que exerça todos esses verbos acima ditos advém de tão somente um local, da própria Constituição, sendo esta a norma máxima em qualquer Estado que seja minimamente democrático.

Ademais, a Constituição advém do poder constituinte, sendo este originário – aquele dotado de uma soberania extraordinária ou primordial, sendo o poder que “cria” a constituição – e o poder constituinte derivado – aquele titular de uma soberania ordinária ou constituída, que tão somente existe pela presença de uma Constituição já criada, a qual incumbe de manter a Magna Carta de um Estado saudável para o bem estar da população (Bonavides, 2017).

Trazendo este tópico da Constituição para dentro do imbróglio da conceituação da soberania, podemos ver que existem duas teorias a respeito do poder constituinte, a que se vale da doutrina da soberania nacional e uma que se vale da doutrina da soberania popular.

Valendo-se a doutrina francesa que fala sobre a soberania nacional, o poder constituinte deve recair sobre um órgão distinto dos órgãos que serão constituídos por ele, sendo esses o Legislativo, Executivo e Judiciário (Bonavides, 2017).

A soberania nacional - que já entendemos que é o poder que um Estado detém para ditar como deverá funcionar, e como os demais poderes se inferiorizam abaixo dele – faz do poder constituinte um poder distinto dos poderes por ele constituídos, sendo detentor de uma competência para mudar em qualquer nível o texto constitucional. Entretanto, segundo esta doutrina, o poder constituinte não é um órgão onipotente em seus poderes, ficando adstrito a uma “limitação” de competência para normas constitucionais. Instituirá sim leis constitucionais, mas não leis ordinárias, o poder constituído fica limitado ao raio da competência pelo qual foi convocado (Bonavides, 2017).

A soberania nacional, então, só é absoluta em uma vertente, na interdição às Constituintes de exercerem elas mesmas os poderes que lhes foram dadas, ficando inteiramente separada daquilo que foge da competência constitucional (Malberg, 2004).

Assim, esta teoria constituinte, do ponto de vista ideológico, se aproxima da concepção de um Estado liberal, trazendo intimas semelhanças com o liberalismo clássico trazido por John Locke, como dito anteriormente.

Se valendo esta teoria constituinte, a burguesia do fim do século XVIII institucionalizou as ditas constituições rígidas, o que separaria o poder constituinte dos poderes constituídos, o que significaria a criação de mecanismos que resguardariam e defenderiam os direitos individuais postos nas Constituições formadas à época. Tal separação e rigidez veio assim como uma forma de proteção às arbitrariedades que poderiam ocorrer, colocando empecilhos nas modificações nos direitos individuais recém conquistados, os colocando fora do alcance do legislador ordinário (Bonavides, 2017).

Portanto, a separação dos poderes constituintes e constituídos foi um meio pelo qual se chegou na garantia dos direitos individuais, sendo essas separações o princípio basilar para as ideias individualistas. Sendo assim, a constituição pressupõe um poder constituinte separado do constituído, onde teria apenas o objetivo de assegurar os direitos do homem e do cidadão (Malberg, 2004).

Entendida o poder constituinte perante a doutrina da soberania nacional, passamos para o entendimento do poder constituinte sob o viés da soberania popular, que se desdobra no entendimento estadunidense de tal doutrina.

A versão francesa, como já vimos, parte do princípio entre a distinção entre o poder constituinte e o poder constituído, entre as leis fundamentais e as leis ordinárias, entre a Constituição e as meras legislações (Bonavides, 2017).

Esta versão tomou como ponto de partida a visão de Rousseau em dois momentos distinto, quando escreveu suas “Considerações sobre o Governo da Polônia” e quando escreveu o já citado “Contrato Social” (Bonavides, 2017).

No primeiro, a posição de Rousseau é mais branda ou dizer que, se um ocorrer uma revogação de uma norma constituição por um tramite tão complexo quanto ao que foi usado para a sua criação, não haveria assim uma ofensa a natureza e nem a razão, fazendo uma clara alusão a um princípio de rigidez constitucional, que separaria o poder constituinte do poder constituído (Bonavides, 2017).

No segundo, não poderia existir uma lei ou mesmo um contato social que encandeie a soberania do povo a uma determinada norma, não havendo nada acima da vontade geral do povo, o que não permitiria assim uma distinção entre uma norma constitucional e uma lei ordinária, visto que todos estariam abaixo desta vontade do povo (Bonavides, 2017).

Esta última linha de pensamento levaria assim uma ausência de superioridade entre o poder constituinte sobre o poder legislativo ordinário, ambos seriam apenas um momento diferente da vontade única e soberana do povo (Bonavides, 2017).

Ressalta-se que este pensamento contido no Contrato Social foi muito rechaçado pelos revolucionários franceses, visto que Rousseau transformou a real soberania popular em uma massa de cidadãos, onde a vontade deste se confunde entre o poder constituinte e poder constituído (Bonavides, 2017).

Esta confusão teórica levaria a uma delegação dos poderes da verdadeira soberania popular a uma assembleia política, levando o povo a ser representado por uma massa de cidadãos que teriam uma competência ilimitada, que teria o poder constituinte onipotente para alterar a Constituição, e um poder constituído ilimitado, que levaria a um legislativo contrário ao interesse do povo (Bonavides, 2017).

Já o entendimento estadunidense da concepção de soberania popular no poder constituinte foi pelo caminho totalmente oposto ao francês, visto que não conferiram poderes constituinte ilimitados a uma massa de pessoas que não conheciam a real vontade do povo, titular da soberania e base de todos os poderes que seriam constituídos.

Os estadunidenses criaram assembleias, chamadas Convenções, com poderes limitados, que teriam a tarefa de redigir o projeto da Constituição, o qual seria referendada após o voto popular (Bonavides, 2017).

Fazendo agora um apanhado do que foi dito até o momento, o poder constituinte, aquele que tem o poder legitimador de elaborar a norma fundamental de um Estado, advém da vontade soberana da população, da soberania popular. Assim sendo, a constituição é apenas

legitimada com base na escolha soberana do povo, o qual decide como a Constituição irá funcionar (Bercovici, 2008).

Falando em linhas gerais, vemos que a soberania legitima, o Estado – que é concebido como a unidade soberana de ação e decisão universal, valendo-se, na sua atuação, da pluralidade da realidade social – e a Constituição, que é da onde, juridicamente falando, vem as balizas do poder estatal (Bonavides, 2017).

Vemos ainda que a Constituição surge através de um poder constituinte que é formado pela vontade soberana do povo, que limitaria o poder da constituinte, para que esta atendesse tão somente a vontade soberana do povo, sendo está de fato, a gênese de tudo (Bonavides, 2017).

Mas ainda, não vimos da onde vem, de fato, a soberania popular. Valendo-se da teoria da soberania de Hermann Heller, vemos que é uma teoria da soberania da democracia. A soberania, sendo um conceito, necessidade de um sujeito para que seja decidido sobre a produção das normas jurídicas de uma Estado, de uma Constituição por exemplo (Bercovici, 2008).

A soberania, com ficou implicitamente demonstrado em toda a conceituação que já foi feita, deve-se identificar como a soberania do povo. O povo está localizado na soberania, não por uma ficção doutrinaria, mas sim por uma realidade histórica e política que vai de encontra com Estados e noções de poder ditatoriais e autoritários (Bercovici, 2008).

Segundo Hermann Heller, o liberalismo vai de encontro a soberania popular visto que o povo pode ser entendido como um conjunto de indivíduos isolados que buscam, através de um poder, o bem estar-social. Sendo que este entendimento do liberalismo não faz sentido em uma democracia, posto que esta é uma formação consciente de unidade política que parte do próprio povo, como sendo uma pluralidade de indivíduos, para as instituições que regem o Estado como um todo (Bercovici, 2008).

Ademais, segundo Olivier Beaud, o Estado e a Constituição são estanques, não tendo vontade própria, visto que, como foi discorrido acima, são produtos da ação de um indivíduo ou um grupo de indivíduos. O Estados seria apenas um agente da ação, uma instância do poder que realizaria aquilo que lhe foi ordenado, mas nunca daria ordens. Já a Constituição seria a norma que estabeleceria o *status quo* da sociedade, e o direito estaria neste meio como um caminho para que se alcance a vontade do soberano.

Entretanto, com o mundo globalizado, esta velha ideia de soberania já não consegue por si só defender o Estado-nação, mas um novo conceito começa a surgir, onde o Estado-nação não é visto mais com poderes absolutos dentro de seu território, mas sim como o ponto

de partida de novas formas de governabilidade. Em síntese, o Estado ainda é visto como o ponto basilar de uma nação, mas não mais como o poder supremo governante, e sim como uma classe de poderes e agências políticas, e um sistema muito mais complexo, dos níveis mundiais aos locais com grande importância, tendo em vista sua relação com o território e a população locais (Gonçalves, 2004).

Assim, se vê a importância de entender o sentido da chamada soberania econômica. Sendo esta uma expressão mais especificada do conceito geral da soberania, ela pode ser conceituada como a autodeterminação de um Estado em sua política econômica, caracterizando uma independência das decisões econômicas (Lafayette, 2005).

Entretanto, a soberania econômica é percebida de maneira diferente para cada país. Por exemplo, em potências com economias sedimentadas, o debate sobre sua soberania econômica é quase inexistente, já em países periféricos, que podem ser chamados de subdesenvolvidos, que compreendem tal subdesenvolvimento como um fenômeno histórico-estrutural como uma realidade, e não como uma etapa prévia ao desenvolvimento, a questão de sua soberania econômica é fundamental (Bercovici, 2019).

Assim, a soberania econômica é prevista em nossa Constituição Federal no art. 170, buscando tornar possível a participação da sociedade, em condições de igualdade, no mercado internacional de maneira competitiva e paritária, com o objetivo maior de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), buscando superar o subdesenvolvimento (Bercovici, 2009).

Posto isso, em análise do art. 170, I da Constituição Federal, se vê a previsão do constituinte da abertura de mercados, impulsionada pela queda do Muro de Berlim e pelo fim da União Soviética, pelo abrandamento alfandegário, a eliminação do xenofobismo, e a questão a emergente livre circulação de bens e serviços e dos capitais flutuantes, e o estabelecimento das linhas de produção mundial, traços característicos de um processo de maximização da rentabilidade econômica, com a fixação de um mundo capitalista em que estamos inseridos (Lafayette, 2005).

3 A PETROBRÁS

Para o melhor entendimento quanto o porquê do interesse em privatizar a Petrobrás, faremos um apanhado da história da formação desta empresa, desde sua formação na década de 1950, até os dias atuais, apresentando os motivos pelo qual foi criada, os vieses tomados pelos governos do Brasil. Será apresentado também a importância da Petrobrás para a soberania econômica e popular nacional, bem como sobre o processo de desmonte de tal empresa.

3.1 A Criação de um gigante

Em 1948, o então presidente Dutra enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei denominado “Estatuto do Petróleo” o qual permitiria a exploração do petróleo pela iniciativa privada, entretanto, na época não existiam empresas nacionais com o poderio econômico e tecnológico para a exploração do petróleo. Assim, o grupo denominado “nacionalistas” não concordaram com o anteprojeto apresentado pelo então presidente, sob o argumento de que sua aprovação apenas entregaria de bandeja a exploração do que poderia ser a maior moeda de troca do país,

Getúlio Vargas, agora eleito pelas eleições diretas de 1949, buscava cumprir um antigo projeto nacionalista e industrializante, agora integrado ao novo quadro mundial no pós Segunda Guerra Mundial. Vargas percebeu que o pós guerra, o mundo se tornava agora mais maniqueísta do que nunca, onde, com o fim dos grandes impérios e a reconfiguração das fronteiras no Mapa-múndi, um novo enredo se formava no cenário internacional – a Guerra Fria (Schwarcz, 2015).

Os Estados Unidos, sendo o outro grande protagonista nessa nova “guerra” contra a União Soviética, via-se perto de mais dos outros países do continente Americano, enxergando que todos os outros países estavam próximos de mais dele e que, da perspectiva militar vista pelo Pentágono norte-americano, qualquer mudança política em qualquer dos países das Américas mudaria grandemente a balança de poder. E o Brasil, sendo o maior país da América Latina, os EUA via a nova ascensão do governo local como um facilitador para os comunistas brasileiros transformarem o país em um “satélite de Moscou”, expressão usada por Washington para designar países que apoiavam a União Soviética (Schwarcz, 2015).

Assim, Vargas buscou criar mecanismos para garantir a independência e soberania do país. No final de 1951, Getúlio enviou ao congresso o projeto de lei que sedimentaria que seu projeto de governo realmente buscava a independência e soberania nacional, buscando desenvolvimento econômico e industrial autônomo, esse projeto de lei levaria a criação da Petrobrás (Schwarcz, 2015).

A defesa do monopólio para a exploração do Estado reacendeu e amadureceu entre os brasileiros o sentimento de soberania nacional e popular. Tal sentimento resultou em um movimento chamado “A Campanha do Petróleo”, que ganhou grande mobilização cívica de todos os setores da sociedade, sendo um dos poucos momentos que um movimento conseguiu atingir os empregados e empregadores, militares, comunistas e socialistas, católicos e trabalhistas. Todos estavam de baixo do mote que lançou a campanha: “O petróleo é nosso!” (Schwarcz, 2015).

A Petrobrás foi criada, principalmente, para manter a soberania do Brasil sobre o petróleo nacional, evitando influências de empresas petrolíferas estrangeiras. Antes da criação da Petrobrás, já havia o conhecimento de que o Brasil dispunha de petróleo, o que levantou uma discussão sobre qual seria a melhor maneira de explorar esta commodity (Schwarcz, 2015).

Assim, após uma articulação no Congresso Nacional e a mobilização popular, a aprovação da Lei nº 2.004/53, estabeleceu o monopólio estatal e a criação da Petrobrás no território nacional.

A internacionalização da Petrobrás iniciou-se na década de 1970, em um contexto de expansão das atividades e das altas taxas de crescimento econômico do país e da demanda de petróleo (Apolinário, 2023).

No ano de 1972, foi criada a Braspetro, uma subsidiária que é responsável pela realização dos empreendimentos no exterior da Petrobrás, principalmente em outros países da América do Sul e da África e, no ano de 1997, houve a construção do Gasbol, um gasoduto de transporte que traz o gás natural importado da Bolívia para o Brasil, garantindo a distribuição de gás, termoelétricos e refinarias (Apolinário, 2023).

Entretanto, com o governo de tendência liberal de Fernando Henrique Cardoso, em 1997, com a Lei 9.478/97, alterou a forma de monopólio estatal da empresa para um regime de livre mercado, de competição. Tal abertura foi seguida por uma perda de várias subsidiárias do ramo da área petroquímica e de fertilizantes por exemplo. O governo liberal da época deu prioridade para à atração de operadores internacionais com baixas exigências para a entrada dessas empresas no mercado nacional (Apolinário, 2023).

Nos governos seguintes de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, já ocorreu um entendimento diverso do que deveria ser feito com a Petrobrás. Houve uma grande transformação nas políticas adotadas, sobretudo após a descoberta do pré-sal no ano de 2007. Nesta época houve uma aplicação na produção e na exportação de petróleo na gestão Lula, com uma valorização de aproximadamente 580% (quinhentos e oitenta por cento) entre os anos de 2003 e 2014. Essas políticas no ramo do petróleo pós descoberta do pré-sal foi essencial para a consolidação da soberania econômica nacional do Brasil, tanto interna como externamente (Apolinário, 2023).

Neste período também, o mercado externo investiu entorno de US\$ 7,1 bilhões, o que resultou na consolidação da companhia no cenário internacional, colocando-a como uma das grandes indústrias petrolíferas no mundo (Apolinário, 2023).

Com a entrada do governo transitório de Michel Temer em 2016, após o impeachment da então presidente Dilma Rousseff, o foco da gestão da Petrobrás sofreu uma guinada brusca da qual vinha nos últimos governos. Sob o governo de Temer, foi priorizado a abertura de porções de áreas do pré-sal para empresas estrangeiras e o rápido lucro através de leilões. A medida mais drástica tomada pelo governo Temer foram os cortes anunciados logo no ano de 2016, que iria priorizar a mera extração do petróleo bruto no Pré-sal, deixando de lado atividades como a produção de biocombustíveis, gás liquefeito de petróleo, fertilizantes e petroquímica, o que, ao menos em tese, abriria as portas para investimento de empresas nacionais e estrangeiras nesses setores (Apolinário, 2023).

Esta lógica adotada denota um viés de limitação da empresa a mera extração e exportação de petróleo cru e a privatização de atividades adjacentes supramencionadas, que demonstrou seus resultados no governo de Jair Bolsonaro em 2022, quando a empresa finalizou o ano pagando um total de R\$209 bilhões de dividendos para os acionistas, em contrapartida, neste mesmo ano, a Petrobrás teve um valor de mercado de R\$346 bilhões, ou seja, a empresa distribuiu, no ano de 2022, dividendos equivalentes a quase 50% de seu valor de mercado.

3.2 Relevância da Petrobrás para o Brasil

A Petrobrás é a maior empresa do Brasil, da América Latina e uma das maiores no setor de petróleo no mundo. A relevância estratégica da Petrobrás para o povo brasileiro se traduziu no momento em que descobriu uma das maiores províncias de petróleo do mundo, o

Polígono do Pré-Sal, que abrange a Bacia de Campo nos Rio de Janeiro, Santos em São Paulo, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina (Santos, 2021).

O petróleo é o bem natural mais cobiçado pelas nações, por ele já foram armados golpes de Estado, guerras, alianças e inimizades. Em decorrência dos impasses que decorrem do petróleo, foi criada a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960, e é composta pela Argélia, Angola, Guiné Equatorial, Gabão, Irão, Iraque, Kuwait, Líbia, Nigéria, República do Congo, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Venezuela. Sozinha, a OPEP detém o controle de 45% da produção do petróleo mundial, e possui 81,5% das reservas mundiais (Santos, 2021).

No outro polo, a Petrobrás é importantíssima no cenário mundial, visto que no ano de 1970, foi ela que descobriu o maior campo de petróleo do mundo – o campo de Majnoon no Oriente Médio, mas devido a guerra entre Irã-Iraque (1980-1988), foi abandonada pelo Petrobrás. Entretanto, com a descoberta do campo de Búzios, localizado no Pré-Sal da Bacia de Campos, no Rio de Janeiro, as reservas do Brasil podem alcançar cerca de 350 bilhões de barris de petróleo e fazer frente, geopoliticamente, com o poder da OPEP (Santos, 2021).

A Petrobrás também é importante para a segurança energética do país. O Brasil hoje possui reservas provadas de petróleo na casa de 8,1 bilhões de barris, o que poderia suprir o país por apenas oito anos, segundo o próprio relatório da Administração da Petrobrás do ano de 2020 (Santos, 2021).

Entretanto, antes da descoberta do Pré-Sal, curiosamente, as reservas do país eram maiores. As reservas brasileiras no ano de 2006 eram de 12,2 bilhões de barris, volume 3,5% superior ao do ano anterior. Já as reservas de gás natural, chegaram a 341,9 bilhões de metros cúbicos em 2006 (Santos, 2021).

Em 2009, de acordo com o relatório da ANP de 2010, as reservas totais do Brasil giraram em torno da casa dos 21,1 bilhões de barris no final daquela ano, com um crescimento de 1,3% em comparação com 2008, . Já as reservas provadas tiveram um aumento de 0,4% e atingiram 12,9 bilhões de barris, o que representou um aumento de 60% das reservas totais. Naquele ano, o Brasil ocupou a 16ª posição no ranking mundial de maiores reservas de petróleo (Santos, 2021).

Já no que se refere a produção diária em si de petróleo, o que inclui óleo cru e condensado, houve um aumento de 7,3% e chegou a 711,9 milhões de barris em 2009. Nos últimos 10 anos (2000-2009), houve um crescimento médio anual de 5,2% da produção de petróleo do país (Santos, 2021).

Nessa época, o Brasil figurava como o 14º maior produtor de petróleo do mundo, quando a relação de reserva/produção de petróleo passou de 18,8 anos em 2000, para 18,1 anos em 2009. Como se vê, as reservas de petróleo declinaram no Brasil, mas como isso ocorreu?

Uma resposta que poderia ser dada é que o número de exportações aumentou, visto que é diretamente relacionado o seu aumento com a operação de novos campos de petróleo, com um acréscimo de 1,5000.000 bbd na produção nacional até 2025 (Santos, 2021).

Ademais, a Petrobrás é relevante no mercado tecnológico brasileiro, visto que é ela quem lidera o esforço de produção científica através de incentivos à Pesquisa, Desenvolvimentos e Inovação (PD&I).

Para isso, a Petrobrás conta com um Centro de Pesquisas (Cenpes), na Ilha do Fundão no Rio de Janeiro, ao lado da Universidade Federal do Rio de Janeiro, tendo convênios com outras universidades nacionais e internacionais, mantendo também sua própria Universidade Corporativa para a formação de seus empregados (Santos, 2021).

Um dos resultados destes investimentos foi a própria descoberta do Pré-Sal, tornando-se uma líder mundial em tecnologias para exploração e produção de petróleo e gás em águas profundas e ultraprofundas (Santos, 2021).

A Petrobrás também incentivou o desenvolvimento nacional da indústria de biocombustíveis, com o Programa Nacional do Álcool (Proálcool). Também deu incentivos para a fertilizantes, e, através do Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola (PNFCA), viabilizou a implantação de complexos de amônia e ureia na Bahia, Sergipe e Paraná, objetivando fim da dependência do país com as importações de fertilizantes (Santos, 2021).

Incentivou ainda o desenvolvimento industrial de química fina, catalisadores, cerâmicas, tintas, vernizes, máquinas e equipamentos, válvulas, tubulações e milhares de componentes para a exploração, produção, transporte, refino e distribuição de petróleo e seus derivados (Santos, 2021).

Também é a responsável pela evolução das indústrias petroquímicas no Brasil, ocupando a posição de principal produtor de petroquímicos básicos, liderando o ranking na América Latina e estando entre as 10 maiores do mundo. A Petrobrás, juntamente com o governo do estado do Rio de Janeiro fizeram grandes investimentos financeiros para o aprimoramento da competitividade da cadeia de produção e desenvolvimento tecnológico do Brasil, criando um Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológicos para empresas Schlumberger, FMC, Technologies, Baker Hughes, Halliburton, Tenaris Confab e outras,

criando assim um “Vale do Silício” brasileiro, que, além de exportar petróleo e óleo, exportar tecnologias para outras empresas do segmentos pelo mundo (Santos, 2021).

Com o investimento da Petrobrás na formação do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, visava-se aumentar a contribuição da companhia e do parque tecnológico de 13% em 2013, para cerca de 20% do PIB brasileiro a partir de 2020 (Santos, 2021).

Porém, com as políticas de desmonte e as imposições de barreias à expansão da empresa, bem como a gestão com viés neoliberal, foram vendidas parcelas consideráveis dos ativos da produção da Petrobrás, e de seus sistema logísticos, os quais foram reduzias em cerca de U\$ 100 bi, nos últimos sete anos, o que reduziu a capacidade da empresa de contribuir com o PIB do país, que está atualmente entre 4,5 a 5% (Santos, 2021).

3.3 O Processo de desmonte de um gigante

Como já foi dito ao longo do presente trabalho, o processo de privatização da Petrobrás teve início na década de 90. Em meados de 1997, foi possibilitado, através da Lei 9.478/97, a participação de outras empresas no segmento de exploração do petróleo no Brasil. A partir deste ponto, grupos econômicos nacionais e internacionais começaram a adquirir concessões de blocos da atividade econômica, sendo regulado dão ação pela ANP. Ainda, tal lei deixou uma porta aberta para a participação do setor privado no transporte de petróleo, gás e no refino (Ferreira, 2020).

Com essa abertura, tomando como exemplo o setor de exploração e produção de petróleo, houve um aumento de empresas multinacionais estrangeiras, correspondendo a cerca de 25% da produção nacional, sendo essas empresas a inglesa Shell, a norueguesa Equinor, e a chinesa Sinochem (ANP, 2020).

A Petrobrás, desde do governo Temer de 2016, vem dilapidando seus maiores ativos financeiros na América, em destaque a distribuição em países como Argentina. Paraguai e Uruguai, bem como seus ativos de refino com a refinaria de Pasadena nos Estados Unidos, bem como a produção em países no continente africanos, Golfo do México e Colômbia (Ferreira, 2020).

Já em território pátrio, o verdadeiro “feirão” dos ativos da Petrobrás vem acontecendo, visto que ocorrem anúncios de vendas em todos os segmentos da empresa, e a velocidade pelos quais eles vem sendo vendidos é impressionante. São vendidos ativos nos segmentos de

termoelétricas, fábricas de asfalto, de fertilizantes, petroquímicas, dentre outras (Ferreira, 2020).

Entendemos ser necessários trazer à tona, em números, o tamanho do processos de venda (e de desmonte) pelo qual a Petrobrás passa.

Em primeiro lugar, vale mencionar a venda da BR Distribuidora, que sendo a subsidiária mais lucrativa da Petrobrás, em 2017 era 100% pertencente a Petrobrás, que possuía a integralidade de seu capital. Entretanto, no mesmo, a empresa vende 28,75% de sua participação na bolsa de valores, fazendo assim que 62,5% da BR Distribuidora seja dos acionistas e que apenas 37,5% da Petrobrás. Traduzindo esses números, mostra-se que a subsidiária mais lucrativa foi vendida pela Petrobrás, sem ser levado em consideração a importância estratégica para a empresa, nem de fato o preço pelo controle acionário perdido (Ferreira, 2020).

Outra venda que vale a pena ser mencionado é a privatização da TAG (Transportadora Associada de Gás), que é o conjunto de gasodutos que possuem a extensão de mais de 4.500 km, passando por mais de 10 estados das regiões Sul, Sudeste, Norte e Nordeste. Neste caso, a privatização ocorreu em 2019, quando foi vendida para a francesa Engie e o fundo *Cassie de Dépôt et Placement du Québec* (“CDPQ”) por R\$ 8,72 bilhões, o que faz dela a maior transação na história da empresa. Na composição acionária da TAG, a Petrobrás ficou com apenas 10% das quotas, 58,5% para a Engie e os 31,5% restantes ficaram com a CDPQ. O que é interessante nesses, e nas muitas outras vendas que ocorreram dos ativos, é que a Petrobrás continuou como principal cliente da TAG, assim, é pago aluguel para usar os gasodutos por ela construída e vendida (Ferreira, 2020).

O que mais chama a atenção nesse processo de venda é que Petrobrás vai na contramão do movimento de muitas outras empresas do ramo pelo mundo. A Petrobrás sempre se caracterizou por ser uma empresa “do poço ao posto”, entretanto, como se viu, ela veio se desmontando, vendo seu poderio de extração, produção e transporte (Ferreiras, 2020).

Por conta deste “feirão da Petrobrás”, o lucro líquido da Petrobrás em 2019 foi o maior da história da empresa, marcando R\$ 40,1 bilhões. Porém, esse valor está inflado pelas vendas dos ativos que ocorreram (Ferreira, 2020).

No que tange ao desmonte que ocorre internamente na Petrobrás, se vê que nos últimos anos ocorreu um grande diminuição no número de trabalhadores, próprios ou terceirizados que integravam os quadros da estatal.

Entre os anos de 2013 e 2014 foi quando houve a maior queda desse número de funcionários, sendo criado até o chamado Programa de Incentivo ao Desligamento Voluntário

(PIDV), que por meio deste programa, ocorreu o desligamento, até dezembro de 2018, de 16,5 mil trabalhadores próprios da Petrobrás. A venda desenfreada dos ativos e o corte de investimentos geraram efeitos adversos na produção de emprego nas atividades que estão ligadas a todo o sistema de petróleo e subsidiárias da Petrobrás, resultando na diminuição dos trabalhadores e dos empregos (Ferreira, 2020).

A Petrobrás contribuí, hoje, com 49 mil empregos diretos e cerca de 90 mil empregos terceirizados, entretanto, se compararmos os números de hoje com os 2013, vemos que a dez anos atrás a empresa gerava 86 mil empregos diretos e 300 mil indiretos, isso no auge da exploração do pré-sal, o que chegou a gerar mais de 1 milhão de empregos indiretos à época (Santos, 2021).

Assim, podemos ver que a Petrobrás surgiu no ideal de ser uma figura que representasse a soberania nacional, tecnológica e financeira para o país, e mais, daria o poder de o Brasil se impor soberanamente no cenário mundial, estabelecendo-se como um país emergente, que teria o poder de barganha com os demais Estados.

Entretanto, com as políticas neoliberais estabelecidas pelas gestões, buscando apenas interesses mercadológicos, levaram ao desmonte do símbolo do poderio do Estado brasileiro.

4 A CONSTITUCIONALIDADE DA PRIVATIZAÇÃO DA PETROBRÁS

Analisando a já citada lei do petróleo do governo de Fernando Henrique Cardoso, que pôs de fato um fim ao regime de monopólio estatal na exploração e produção de petróleo pela Petrobrás, não poderia fazer isso em sua integralidade sem fazer uma consequente mudança na Constituição Federal de 1988.

O monopólio sobre o petróleo é pertencente a União, conforme dita o artigo 177 da Constituição, bem como assegura que o refino, transporte marítimo, a exportação e importação de petróleo e gás, a operação dos gasodutos, de petróleo bruto e derivados, e o transporte de gás natural de qualquer origem pertencem a ela. Pode-se ver então que, ao menos em tese, as refinarias e os sistemas de gasodutos que já foram alienados, não poderiam ter sido privatizadas, visto que integram este grande conjunto que forma o monopólio estatal (Zanotelli, 2021).

Entretanto, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 9 de 1995, foi possibilitado à União, por meio de lei, a mera contratação de empresas privadas ou estatais para a realização de atividades que são consideradas parte do monopólio natural da União. Isto posto, as refinarias e gasodutos que foram objetos das vendas feitas pela Petrobrás, que é controlada pelo Estado, não poderiam ter sido concretizadas, posto que fazem parte do monopólio da União. Agora, levando em consideração que a Petrobrás, sendo a “personificação” do poder Estatal para a exploração de petróleo, não pode ser privatizada em função de uma barreira constitucional presente no art. 177, a menos que tal dispositivo e a própria Constituição Federal fossem modificadas (Zanotelli, 2021).

A própria lei que trata da desestatização, a Lei 9.491/97, e as já mencionadas leis que deram início a esse movimento de abertura da Petrobrás, não incluíram em seus planos a perda total do controle acionário exercidos pelo Governo (Zanotelli, 2021).

Assim, se a Petrobrás tem coligadas que fazem parte de seu grupo, e que controlam, por exemplo, o setor de transportes – à exemplo do já citado sistema de gasoduto TAG – bem, como ativos que estão ligados à empresa, como o caso de refinarias, estes setores não podem, ou melhor, não poderiam ser alienados por quebra de um dispositivo constitucional (Lima, 2020).

Por isso, o CADE (Conselho Administrativo de Defesa do Consumidor) não tem a competência necessária para avaliar um termo de compromisso firmado pela Petrobrás para

que ela venda uma de suas refinarias por ter o monopólio destas, visto que tal monopólio é assegurado constitucionalmente (Lima, 2020).

Mas, se o CADE não possui a competência para analisar tal questão, por se tratar de questão constitucional, o que o STF (Supremo Tribunal Federal), que possui competência para tal, já decidiu sobre o assunto.

Antes de falar propriamente sobre a decisão que o STF tomou no que se refere à privatização da Petrobrás, se faz necessário que contextualizemos a situação que levou ao STF a julgar da maneira que julgou.

A Reclamação Constitucional nº 42576 foi apresentada pelas Mesas do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados alegando, em síntese, que a estratégia adotada até então pela Petrobrás, de criar, em primeiro lugar, criar subsidiárias, transferindo parte dos ativos da empresa controladoras para a subsidiária criada, para depois as vender sem o devido processo licitatório e autorização legislativa, buscava impulsionar o programa de desinvestimentos planejados pela gestão da empresa, passando por cima da legislação e precedentes fixados pelo STF (como a ADI 5.624).

Passando para o julgamento da corte, no 1º de outubro de 2020, por maioria, em um placar de 6 a 4, foi negado o pedido proposto pelo Congresso Nacional, permitindo a criação e a venda de ativos pelas subsidiárias da Petrobrás.

Os ministros Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Luis Fux e a ministra Cármen Lúcias seguiram o voto do ministro Alexandre de Moraes, no qual não viu a existência de desvio de finalidade ou uma fraude na criação das subsidiárias para a venda dos ativos da empresa controladora, sem a autorização legislativa.

Para a maioria, não foi vislumbrado a pretensão de se valer deste método para fazer uma espécie de “privatização parcial”, posto que não estava em discussão a privatização da Petrobrás em si, nem a perda do controle acionário da União sobre ela, mas tão somente a opção discricionária do controlador de, buscando garantir maior competitividade ao ramo, alcançar a economicidade e eficiência e, segundo as palavras do próprio ministro Alexandre de Moraes, “o processo de desinvestimento aplica à área de refino pretende garantir uma melhor realocação das verbas em áreas consideradas mais estratégicas e rentáveis, sem reduzir os valores de investimentos na empresa-mãe”.

Por fim, foi destacado no voto vencedor de que todo o procedimento de desestatização que envolveu a venda das empresas subsidiárias foi supervisionado pelo TCU (Tribunal de Contas da União), onde não foi encontrado nenhuma irregularidade, desvio de finalidade ou fraude nas operações realizadas.

No que se refere ao voto vencido, o relator ministro Edson Fachin observou que no julgamento da citada ADI 5624 o plenário decidiu pela a autorização da venda de subsidiárias sem a necessidade de licitação ou lei para tanto, porém, lembrou que a Constituição Federal no artigo 37, inciso XIX, dispõe que somente por lei específica pode ser autorizada a instituição de uma empresa pública ou sociedade de economia mista, e no inciso seguinte, de que é imprescindível a autorização legislativa para a criação de subsidiárias, não sendo possível a criação das subsidiárias da Petrobrás, com o repasse dos ativos da controladora e a posterior venda desta.

O ministro relator ainda pontou dizendo que de a venda de ativos não é impossível ou indesejável dentro do programa de desinvestimentos da empresa, mas que tal ação deve ser analisada pelo Congresso Nacional, seguindo o processo licitatório que lhe cabe. O voto do relator foi seguido pelos ministros Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio Melo, e pela ministra Rosa Weber.

Para a ministra Rosa Weber, que como dito, seguiu o voto do relator, a instituição de subsidiárias não são medidas, à primeira vista, que buscam viabilizar o cumprimento das atividades que são o objeto social da Petrobrás, e que tais medidas podem trazer um risco de dano irreparável, no âmbito do programa de desinvestimentos da Petrobrás, posto que não traria a harmonia necessária para o sistema de freios e contrapesos na organização pública pátria.

Já o ministro Marco Aurélio pontuou que durante a sessão de julgamento virtual do caso, ante apenas 3 votos proferidos pelos ministros que foram no sentido de dar razão ao pleito da Mesa do Congresso Nacional, as ações da Petrobrás na Bolsa de Valores caíram. Assevera que tal fato ocorre pois os acionistas e aquelas que especula na Bolsa de Valores buscam apenas a lucratividade, distribuição de lucros e dividendos. Pugnou que esses não são os objetivos primários da Petrobrás enquanto peça chave para a potencialização do monopólio da Petrobrás, e que esta deveria ser uma empresa pública, mas o não é.

Como se vê, alguns dos órgãos de cúpula do Brasil, seja o TCU, o STF ou o CADE, deram seus avais para as transações com os ativos da Petrobrás, o que é no mínimo questionável do ponto de vista constitucional, visto que deveriam ser precedidos de lei específica para, ou uma alteração na própria constituição, ou ainda ter as vendas sido feitas por meio de um processo licitatório (Zanotelli, 2021).

Nota-se que as decisões tomadas pelos órgãos supramencionados possuem um viés neoliberal, visto que buscam reafirmar um caráter concorrencial em um âmbito que deveria

imperar tão somente o objetivo do bem-estar social e benefício para a população (Zanotelli, 2021).

Entretanto, entramos aqui em um imbróglio visto que as decisões proferidas pelo tribunal superior do judiciário, o tribunal administrativo das contas da União, e o órgão de controle da concorrência são verdadeiras emanções da soberania de um Estado, invocando nessas decisões a soberania da lei e de si próprio, entretanto, vemos também que estas decisões ferem a continuidade de um dos maiores símbolos do poderio econômico do Estado e o principal instrumento de barganha para a soberania econômica no mercado internacional (Zanotelli, 2021).

O Estado invoca o obediência ao Estado para desconstruir a empresa que representa o Estado (Zanotelli, 2021).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fazendo uma análise de toda a conjuntura atual da Petrobrás, podemos perceber que basicamente existem duas Petrobrás. A primeira é o que tem sido apresentado nos últimos anos com os governos Temer e Bolsonaro, que se traduzem em uma empresa cada vez mais diminuta em seu poderio, sendo reduzida à extração e exportação de petróleo cru, sem se importar com o impacto que causa no desenvolvimento socioeconômico do país, e que busca apenas os interesses dos acionistas privados, e principalmente os acionistas privados estrangeiros, com um visão de um lucro rápido e a curto prazo (OPEB,2022).

A outra Petrobrás existente é justamente aquela que busca a integração de um projeto de desenvolvimento socioeconômico , combinando a eficiência e lucratividade da empresa, juntamente com os altos custos que a empresa gera para o país (OPEB, 2022).

O que se vê na atualidade é mais os interesses desta primeira Petrobrás que foi feita referência.

São inúmeros as estratégias eu viabilizam, por meio de práticas com retóricas facciosas, desviar da atenção do povo os reais objetivos da privatização do Petrobrás. Podemos perceber por este trabalho que a referida empresa é a mais lucrativa do Brasil, e uma das mais poderosas do mundo, e que tais movimentos de desestruturação galgam tão somente o ganho substancial para agentes públicos e privados (Zanotelli, 2020).

Estes agentes, que muitas vezes personificam o Mercado e suas vontades, ficam observando o Estado por dentro, por meio dos órgão que o integram, buscando transformar um Estado que deveria em sua gênese trabalhar em prol do bem-estar social, do ganho para sua população, em um ente que nele esta os preceitos empresarias de mercado e uma lógica concorrencial a qual não lhe pertence.

Vemos que os movimentos tomados pelos governos com tendências neoliberais que passaram pelo Brasil, em especial desde 2016 até recentemente, obedeceram a uma lógica de ganhos sobre ganhos, mas não em um pensamento de um livre mercado como no pensamento liberal clássico, mas em uma pensamento de uma mercado que favorece apenas alguns, valendo-se do próprio aparato estatal para alcançar apenas uma ideia de liberdade econômica (Dardot, 2016).

Assim, a desestruturação da Petrobrás, que a extensão de seu papel vai muito além da produção, transformação e distribuição de petróleo, óleo e gás, mas que tem um função social, está sendo enxertada com pensamento neoliberais em sua gestão, o que está levando-a a se

tornar uma empresa de um grupo de indivíduos internacionais, passando a ser, em silêncio, um monopólio internacional (Zanotelli, 2020).

Podemos ver assim que o único monopólio que realmente incomoda é o do Estado, sendo jogado ao léu a construção do o Grupo Petrobrás construiu ao longo de mais de 70 anos, para privilegiar os ganhos individuais ou detrimento dos ganhos coletivos que a empresa traz para a população.

É patente que até a própria Constituição Federal do Brasil ao menos tenta proteger a soberania estatal, quando em seu artigo 177 assegura que o monopólio do petróleo pertence a União, o que tornaria por si só a venda das refinarias e gasodutos inconstitucionais, e contra o principal objetivo da Constituição que é assegurar o bem-estar social da população.

Ademais, foi demonstrado que tal processo de privatização beneficia apenas os investidores, nacionais e principalmente os estrangeiros, posto que, como dito anteriormente, todo o rendimento da empresa é usado para pagar os dividendos de acionistas, não sendo utilizados em prol da sociedade, subvertendo a finalidade do Estado para com seu povo.

Fere-se assim aquilo que de fato fundamenta o Estado, a soberania popular, visto que ela é quem se beneficia de ter uma empresa do porte da Petrobrás em seu país, gerando investimentos de empresas nacionais e estrangeiras, a geração de empregos, e o crescimento do país.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BECK, Ulrich. "**Momento cosmopolita**" da sociedade de risco. *ComCiência*, n. 104, p. 0-0, 2008.
- BERCOVICI, Gilberto. **A soberania econômica e o desmonte do Estado no Brasil**. *Mais Brasil ou Austericídio*, n. 13, 2019.
- BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para um crítica do constitucionalismo**. 3 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2019.
- BODIN, Jean. **Os seis livros da República**. São Paulo: Ícone, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. atual São Paulo: Malheiros, 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Reclamação Constitucional 42576/MC**. Ementa: O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (REDATOR) - Não vislumbro, de forma alguma, nem desrespeito ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, à decisão do Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade citada anteriormente, nem o alegado desvio de finalidade ou qualquer tipo de fraude que pretenda, na presente hipótese, transformar o plano de desinvestimento em privatização disfarçada da empresa-mãe. Diante disso, ausentes os requisitos necessários à concessão da medida cautelar, peço novamente todas as vênias ao eminente Ministro-Relator para divergir e negar a concessão da liminar. Reclamante: Mesa do Congresso Nacional. Reclamada Petróleo Brasileiro S.A, Petrobrás. Relator: Min. Edson Fachin. 01 de outubro 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=Reclama%C3%A7%C3%A3o%20Constitucional%20n%2042576&sort=score&sortBy=desc>. Acessado dia 22 de outubro de 2023.
- COSTA E SILVA, Danielle Cristine. **Soberania e Mercosul**. 2003.140f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução de Mariana Echalar. 1 ed. São Paulo: Biotempo, 2016.
- DE SERPA MONTEIRO, Wellington; URQUIZA, Hertha. **Soberania econômica: os instrumentos de exercício na constituição federal de 1988, globalização e desenvolvimento sustentável**. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, v. 4, n. 2, p. 93-114, 2018.

- DIAS, Daniella. **Soberania: A legitimidade do poder estatal e os novos rumos democráticos**. Revista de Informação Legislativa, a. 48, n.192. 2011,
- HARBERMAS, Jürgen. **Nos limites do Estado**. Folha de São Paulo, 1999, São Paulo.
- HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Zahar, 2001.
- HOBBS. Thomas. **O Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Solva. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- JELLINEK, George. **Teoria general del Estado**. Ed.5. Ciudad de México: Fundo de Cultura Econômica, 1994.
- LAFAYETE, Josué Petter. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização, regionalização e soberania**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, t.II
- MALBERG, Raimond Careé de. *Contribution à la théore Générale de L'Etat*. Paris, DA LLOZ, 2004.
- MIRANDA, Napoleão. **Globalização, Soberania Nacional e Direito Internacional**. Revista Cej, v. 8, n.27, p.86-94, 2004.
- NEUENSCHWANDER, Juliana Magalhães. **História semântica do conceito de soberania: o paradoxo da soberania popular**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.
- OPEB, Observatório de Política Externa Brasileira. **Petrobrás para o que e para quem?** São Paulo: Brasil de Fato, 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/18/petrobras-para-o-que-e-para-quem> Acessado em 21 de novembro de 2023.
- RODRIGUES, Alessandra Mahé Costa; DE CARVALHO, David França Ribeiro; DOS SANTOS DINIZ, Luciano. **Uma abordagem sobre a compreensão da soberania no decurso da história**. In: XVI Congresso Nacional do CONPEDI. 2007.
- ROUSSEAU. Jean-Jacques. **Do contrato Social**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- SANTOS, Marival Matos. **A Importância da Petrobrás para o povo brasileiro**. Teoria e Debate, 211 ed. 2021
- SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Mugel. **Brasil: uma biografia**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

What countries are the top producers and consumers of oil? **US Energy Information Administration**. Estados Unidos da América, 08 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6> Acessado dia 10 de março de 2023.

ZANOTELLI, Cláudio Luiz; FERREIRA, Francimar Cunha. **Entre a soberania e a Governamentalidade neoliberal: O processo de privatização do Grupo Petrobrás**. Revista de Geografia – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. n. 18.