

Universidade Nove de Julho

Yago Roberto Lopes Correia Lima

Orientador: Prof. Dr. Gilberto Bercovici

**Soberania Petrolífera e(m) Estado de Exceção**

São Paulo  
2024

**YAGO ROBERTO LOPES CORREIA LIMA**

**Soberania Petrolífera e(m) Estado de Exceção**

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Professor Doutor Gilberto Bercovici.**

São Paulo  
2024

Nome: CORREIA LIMA, Yago Roberto Lopes.

Título: Soberania Petrolífera e(m) Estado de Exceção.

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Nove de Julho, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito Empresarial: Estruturas e Regulação, sob orientação do Professor Permanente Dr. Gilberto Bercovici.

*À Barhbara, meu amor*

“Le capitalisme ne triomphe que lorsqu'il s'identifie avec l'État,  
qu'il est l'État”<sup>1</sup>.

*(Fernand Braudel, La Dynamique du Capitalisme, 1985)*

---

<sup>1</sup>“O capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado”.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Gilberto Bercovici, com quem pude aprender e dialogar não apenas sobre o Estado Exceção Econômica a que está submetida a política jurídico-econômica do Petróleo, mas, sobretudo, sobre Direito Econômico e Teoria do Estado. Como aluno, foi uma honra tê-lo como orientador. Um jurista excepcional e que reúne todas as qualidades de um verdadeiro *scholar*, pela humildade, sabedoria e responsabilidade com as quais exerce brilhantemente o ofício de docente e doutrinador.

Agradeço aos professores que me ajudaram a estar aqui: Edilsom Farias, Nelson Juliano, Virgínia Magalhães, Samuel Nascimento e Hugo Machado Segundo. Aos meus antigos orientadores: Nelson e Tércio. E aos professores: De Cicco, José Ricardo e João Adeodato, que acredito terem sido especiais para a minha formação.

Agradeço aos professores da UNINOVE, em especial, Cláudia Lima, Alexandre Freire, André Mendonça, Gustavo Ungaro, Sérgio Victor, José Nalini, Gurgel de Faria, e tantos outros que estiveram na minha trajetória do mestrado.

Agradeço aos meus professores da PUCSP (em especial, aos professores Luiz David e Celso Campilongo), com quem também muito aprendi nas aulas (e pós-aulas) de mestrado.

Agradeço aos professores da UFPI e do ICF, que, de alguma forma, ajudaram na minha formação no Estado do Piauí.

Agradeço à minha mãe (Dilma) e à minha avó (Francisca), que sempre me apoiaram nos estudos e na vida. Agradeço, ainda, ao meu Pai (Roberto), aos meus irmãos e aos meus amigos e familiares (Breno, Darcy e Dircy) que também me apoiaram.

Agradeço à minha esposa, Barhbara (meu amor), que me incentivou a estar aqui e esteve comigo nos momentos mais difíceis.

Agradeço à equipe da secretaria do PPGD da UNINOVE, que sempre me atendeu com presteza e simpatia.

Agradeço também à UNINOVE, que possibilitou a realização deste trabalho por meio de bolsa de estudos integral.

Agradeço aos amigos da Procuradoria de Justiça e da SUBJUR do Paraná. À cidade de Curitiba também, onde pude escrever esta dissertação com a tranquilidade necessária.

Como nordestino, concluo este trabalho com a certeza de que valeu a pena superar todas as adversidades. Com isso, espero contribuir para o debate do Direito Econômico no seu desiderato de enfrentar o *desafio furtadiano*.

## RESUMO

Mais de trinta anos passaram-se desde a promulgação da Constituição de 1988, mas segue sendo obstáculo nacional desenvolver-se segundo os princípios listados naquela Lei Maior. O petróleo nacional é regulado por diversos dispositivos do texto constitucional, pois o constituinte originário considerou o aludido bem mineral estratégico para a efetivação das normas-objetivo (*normas di scopo*). Apesar disso, o Brasil está na vanguarda do atraso e o cenário econômico da Petrobras é de desmonte. O trabalho em questão tem por objetivo expor as três fases que explicam o atual momento crítico da referida estatal: monopolista, flexibilizadora e de desmonte.

**Palavras-chave:** Soberania Petrolífera. Estado de Exceção. Desmonte da Petrobras.

## ABSTRACT

More than thirty years have passed since the promulgation of the 1988 Constitution, but it continues to be a national obstacle to develop according to the principles listed in that Major Law. National oil is regulated by several provisions of the constitutional text, as the original constituent considered the aforementioned mineral good strategic for the implementation of objective norms (*normas di scopo*). Despite this, Brazil is at the forefront of backwardness and Petrobras' economic scenario is dismantling. The work in question aims to expose the three phases that explain the current critical moment of the aforementioned state-owned company: monopolistic, flexible and destruction.

**Keywords:** Petroleum Sovereignty. State of Exception. Destruction of Petrobras.



## RESUMEN

Han pasado más de treinta años desde la promulgación de la Constitución de 1988, pero sigue siendo un obstáculo nacional para el desarrollo de acuerdo con los principios enumerados en esa Ley Mayor. El petróleo nacional está regulado por varias disposiciones del texto constitucional, ya que el constituyente original consideró al mencionado bien mineral como estratégico para la implementación de normas objetivas (*normas di scopo*). Sin embargo, Brasil está al frente del atraso y Petrobras se está derrumbando. El objetivo de este trabajo es exponer las tres fases que explican el momento crítico actual de la mencionada empresa estatal: monopolística, flexible y destrucción.

**Palavras clave:** Soberanía Petrolera. Estado de Excepción. Destrucción de Petrobras.

## RÉSUMÉ

Plus de trente ans se sont écoulés depuis la promulgation de la Constitution de 1988, mais il est encore difficile de la développer conformément aux principes suivis dans cette grande loi. Le pétrole national est réglementé par plusieurs dispositions du texte constitutionnel, puisque le constituant d'origine considérait ledit bien minéral comme stratégique pour la mise en œuvre de normes objectives (*normas di scopo*). Malgré cela, le Brésil est à la pointe du retard et le scénario économique de Petrobras est celui de la destruction. Le présent travail vise à exposer les trois phases qui expliquent le moment critique actuel de l'entreprise publique susmentionnée: monopolistique, flexible et destruction.

**Mots clés:** Souveraineté Pétrolière. Etat d'exception. Destruction de Petrobras.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidades

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP – Agência Nacional do Petróleo

ANS – Agência Nacional de Saúde Complementar

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

art(s) – artigo(s)

BB – Banco do Brasil

BCB – Banco Central do Brasil

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Estratégico e Social

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

Cf. – Confira

CF – Constituição Federal

CHESF – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco

CND – Conselho Nacional de Desestatização

CNP – Conselho Nacional do Petróleo

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

COP – *Conference of the Parties*

CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

EE – Estado de Exceção

EEE – Estado de Exceção Econômico

EEEP – Estado de Emergência Econômico Permanente

EEP – Estado de Emergência Permanente

EEEPCP – Estado de Exceção Permanente no Capitalismo Periférico

ELETRORAS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.

ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.

ELETROSUL – Companhia de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Sul do Brasil

EMBRATEL – Empresa Brasileira de Telecomunicações

Etc. – *Et Cetera*

EUA – Estados Unidos da América

FDUSP – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FUNCEF – Fundação dos Economiários Federais

*Ibid.* – *Ibidem*

*Id.* – *Idem*

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IR – Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza

*Loc.Cit* – *Loco Citato*

MG – Minas Gerais

MME – Ministério de Minas e Energia

MP – Medida Provisória

MS – Mandado de Segurança

NTS – Nova Transportadora do Sudeste

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

*Op. Cit.* – *Opus citatum*

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo

PDV – Plano de Desligamento Voluntário

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PND – Plano Nacional de Desestatização

PPI – Preço de Paridade Internacional

PPSA – Pré-Sal Petróleo S.A.

PR – Paraná

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileiras

PSI – Plano de Sustentação do Investimento

PT – Partido dos Trabalhadores

PUC/SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

PUF – Presses Universitaires de France

RCL – Reclamação

RFDFE – Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico

RJ – Rio de Janeiro

RT – Revista dos Tribunais

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

TAG – Transportadora Associada de Gás

TBG – Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil

TELEBRAS – Telecomunicações Brasileiras S.A.

Trad. – Tradução

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFSC --Universidade Federal de Santa Catarina

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

UNICAMP – IE – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas

URV – Unidade Real de Valor

USP – Universidade de São Paulo

V. – *Vide*

Vol. – Volume

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>1. CARL SCHMITT E O ESTADO DE EXCEÇÃO.....</b>	<b>18</b>
1.1 DO ELEMENTO POLÍTICO.....	20
1.2 DO ELEMENTO JURÍDICO.....	24
1.2.1 Da Soberania.....	28
1.2.1.1 Do estado de exceção.....	30
1.2.1.2 Do estado de exceção econômico.....	33
1.3 DO ESTADO DE EXCEÇÃO ECONÔMICO NO CAPITALISMO PERIFÉRICO.....	35
1.3.1 Da Relativização da Soberania Econômica nos Países Subdesenvolvidos.....	38
1.3.2 Do Caso Brasileiro.....	41
<b>2. ESTADO DE EXCEÇÃO ECONÔMICO BRASILEIRO.....</b>	<b>45</b>
2.1 GOVERNOS FHC (1995-2003).....	45
2.1.1 Plano Monetário.....	46
2.1.2 Plano Gerencial.....	48
2.1.3 Plano Energético.....	52
2.2 GOVERNOS LULA (2003-2010).....	56
2.2.1 Medidas Jurídico-Econômicas (2003-2006).....	57
2.2.2 Medidas Jurídico-Econômicas (2007-2010).....	60
2.2.3 Medidas Jurídico-Energéticas (2003-2010).....	63
2.3 GOVERNOS DILMA (2011-2016).....	66
2.3.1 Medidas Jurídico-Econômicas (2011-2016).....	67
2.3.2 Medidas Jurídico-Energéticas (2011-2016).....	70
2.4 QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS.....	72
2.4.1 Do Aspecto Fiscal.....	72
2.4.2 Do Papel Recente do Estado.....	74
<b>3. SOBERANIA PETROLÍFERA E(M) ESTADO DE EXCEÇÃO.....</b>	<b>79</b>
3.1 FASE MONOPOLISTA.....	79
3.2 FASE FLEXIBILIZADORA.....	83
3.2.1 Do Consenso de Washington.....	83
3.2.2 Da Flexibilização do Monopólio (EC nº 9/1995 e Lei nº 9.478/1997).....	85
3.3 FASE DE DESMONTE.....	88
3.3.1 Da ADI 3273-9.....	88
3.3.2 Do Pré-Sal.....	92
3.3.2.1 Do consenso das commodities.....	97
3.3.2.1.1 <i>Do neoextrativismo progressista</i> .....	100
3.3.2.1.2 <i>Dos erros do pré-sal</i> .....	104
a) <i>Modelos Regulatórios e Rendas Petrolíferas</i> .....	104
b) <i>Petrobras</i> .....	109
3.3.3 Do Neoextrativismo Liberal-Conservador.....	113
3.3.3.1 Da política de preços de paridade internacional.....	114
3.3.3.2 Das privatizações.....	117
3.3.3.3 Da ADI 5624 e da RCL 42576.....	121
3.3.3.4 O fim da Petrobras como operadora única do pré-sal.....	127
<b>4. ESTADO E ORDEM ECONÔMICA PETROLÍFERA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</b>	<b>132</b>
4.1 INTERVENÇÃO ESTATAL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO.....	133
4.1.1 Estado-Empresa na Ordem Constitucional de 1988 e “o princípio da subsidiariedade”.....	134
4.1.2 A Petrobras como Executora do Monopólio Petrolífero.....	138
4.2 OS FINS DA ATUAÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO DO PETRÓLEO.....	141
4.2.1 Soberania Energética.....	141
4.2.2 Proteção do Mercado Interno.....	144
4.2.3 Superação do Subdesenvolvimento.....	148
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>151</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>153</b>

## INTRODUÇÃO

Mais de trinta anos passaram-se desde a promulgação da Constituição de 1988, mas segue sendo obstáculo nacional desenvolver-se segundo os princípios listados naquela Lei Maior.

O petróleo nacional consta de diversos dispositivos do texto constitucional, pois os constituintes originários entenderam que o aludido bem mineral seria estratégico para o atingimento dos objetivos consagrados no artigo 3º.

Apesar disso, o Brasil está na vanguarda do atraso e o cenário econômico da Petrobras é de desmonte. Considerando este contexto, o presente estudo tem por finalidade expor os motivos que explicam o atual momento crítico da referida empresa e da política jurídico-econômica petrolífera.

O primeiro capítulo abordará o conceito de estado de emergência econômico, fundamento conceitual desta dissertação.

O segundo capítulo tratará do estado de emergência econômico na década de 1990 e nos anos 2000, que forneceram a base jurídica e econômica do estado de exceção na política petrolífera atual.

O terceiro capítulo possuirá como eixo de análise uma abordagem crítica das três fases da política econômica *no* e *sobre* a indústria petrolífera: *monopolista, flexibilizadora e desmonte*.

O quarto capítulo terá considerações de ordem prescritiva, contendo balanço crítico das ideias antecedentes e dissertando sobre o Petróleo na Constituição Federal de 1998, sua conexão com o Desenvolvimento Nacional e



com a Transição Energética, problemáticas relacionadas às Estruturas do Direito Empresarial – Linha de Pesquisa nº 1 da Universidade Nove de Julho.

## 1. CARL SCHMITT E O ESTADO DE EXCEÇÃO

Em 1922, Carl Schmitt publica a obra *Teologia Política*<sup>1</sup>, que trata do instituto do estado de exceção, fenômeno pouco estudado no direito moderno<sup>2</sup>.

Em famosa passagem da aludida obra, Carl Schmitt afirma que soberano é aquele que decide sobre exceção, indo de encontro a toda teoria do Estado até então concebida<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Miguel Vatter registra que o termo jamais havia sido empregado antes da publicação de sua obra. Ele seria uma referência à identidade estrutural dos conceitos empregados pela teologia no período medieval. Cf. VATTER, Miguel. *The Political Theology of Carl Schmitt*. In MEIERHENRICH, Jens & SIMONS, Oliver (orgs.). *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*. Oxford/New York:Oxford University Press, 2016, p. 245-268.

<sup>2</sup> O estado de exceção sempre foi tratado como uma categoria do direito público contido nos “instrumentos de crise” (de que são exemplos “o estado de defesa” e de “sítio” brasileiro). Carl Schmitt teoriza-o sob uma perspectiva epistemologicamente autônoma. Compartilham desta ideia: AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Tradução de Iraci D. Poletti. São Paulo: Editorial Boitempo, 2004. GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos Juizes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. 2 ed. Quartier Latin: São Paulo, 2013. GALLI, Carlo. *Janus's Gaze – essays on Carl Schmitt*. Translated by Amanda Minervi. Duke University Press: London, 2015, p.33-58. SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Estado de exceção e autoritarismo líquido na América Latina. *Poliética – Revista de Ética e Filosofia Política*, v.8, p.94-125, 2020. Ver BALKE, Friedrich. Carl Schmitt and Modernity. In MEIERHENRICH, Jens & SIMONS, Oliver (orgs.), *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 629-656, 2016. KENNEDY, Ellen. *Constitutional Failure – Carl Schmitt in Weimar*. Duke University Press: London, 2004, p.54-55.

<sup>3</sup> Sem adentrar neste cipoal, pode-se dizer que os publicistas modernos – a contar de Maquiavel, que introduziu a expressão Estado na literatura científica – vislumbram a soberania como manifestação do poder estatal (Cf. MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 20). Schmitt rompe com toda esta tradição e diz que só há Estado com política. Para ele, a atividade política só se manifesta no Estado, constituindo o Estado a única entidade capaz de definir o *amigo* e o *inimigo*. Estado e sociedade são conceitos inconfundíveis e não coincidentes, pois Estado é *unidade política* – acepção que corresponde à ideia de unidade pacificada e solidária que abrange o político e é distinta de outras unidades políticas externas. Ver BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. The Concept of the Political: A Key to Understanding Carl Schmitt's Constitutional Theory In DYZENHAUS, David (org.), *Law as Politics: Carl Schmitt's Critique of Liberalism*, Durham/London, Duke University Press, 1998, pp. 37-55.). Alonga-se sobre isto Gilberto Bercovici quando afirma “[...] Estado=político é correta, pois o Estado constitui um fato claro e determinado em contraposição aos grupos e esferas não políticos, ou seja, o Estado mantém o monopólio do político, encontrando-se separado e acima da sociedade. A extensão e amplitude do sufrágio e da democracia, no entanto, derrubaram a separação Estado/sociedade. O Estado não está mais acima das forças sociais, pois o povo ocupa o Estado, que passa, então, a ser a auto-organização da sociedade. Consequentemente, o Estado deve satisfazer todas as necessidades e demandas da população [...] Na medida em que o Estado e a sociedade se

A Teologia Política foi publicada no contexto de outras produções intelectuais de Carl Schmitt, como O Ditador<sup>4</sup>, A Crise da Democracia Parlamentar<sup>5</sup>, O Guardião da Constituição<sup>6</sup>, A Teoria da Constituição<sup>7</sup>, O Conceito do Político<sup>8</sup>, que não se limitaram apenas aos aspectos da interpretação constitucional<sup>9</sup>, mas envolveram uma teoria constitucional, uma teoria do Estado e uma teoria do Político.

No prefácio de O Guardião da Constituição, Carl Schmitt chega a dizer que a constituição é o novo problema da teoria jurídica e faz duras críticas ao modelo anglo-americano do *Judicial Review*<sup>10</sup>.

Para Carl Schmitt, o presidente da República seria o único poder neutro capaz de solucionar as divergências de opinião e as diferenças entre os titulares dos direitos políticos, não porque estaria acima dos demais poderes constituídos, mas porque estaria ao lado deles como um terceiro neutro dotado apenas de ações singulares<sup>11</sup>

---

interpenetram reciprocamente, gerando a identidade entre Estado e sociedade (o Estado Total), todos os domínios passam a ser políticos, ou seja, não há mais como distinguir o político e aquela identificação entre Estado e político". In BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e a Crítica ao Estado Social. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 5, p. 123-139, 2018. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrliclima/Downloads/45017-Texto%20do%20Artigo-151807-2-10-20190216.pdf>> Acesso em 28 de abril de 2023.

<sup>4</sup> Obra publicada em 1921.

<sup>5</sup> Obra publicada em 1927.

<sup>6</sup> Obra publicada em 1928.

<sup>7</sup> Obra publicada em 1931.

<sup>8</sup> Obra publicada em 1932.

<sup>9</sup> A interpretação da Constituição deveria ficar a cargo do presidente da República, de acordo com Schmitt. Caso contrário, a judicialização da política redundaria na politização do Poder Judiciário (*nicht etwa eine Juridifizierung der Politik, sondern eine Politisierung der Justiz*). Ver BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt, o Estado Total e o Guardião da Constituição. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, Fortaleza - CE, v. 4, p. 96-105, 2004. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrliclima/Downloads/2903-10168-1-SM.pdf>> Acesso em 07 de Abril de 2023.

<sup>10</sup> Para Schmitt, Warren é quem demonstra que a história da suprema corte americana é exemplar em mostrar que as “decisões de cinco contra a quatro” ou mesmo “as decisões de uma só pessoa”, legítima “[...] a ingênua crença de que o arazoamento de tais decisões não teria outro sentido senão o de transformar, doravante, uma inconstitucionalidade até então duvidosa em uma inconstitucionalidade óbvia para todo mundo”. In SCHMITT, Carl. *O guardião da constituição*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p.67-68.

<sup>11</sup> Ver SCHMITT, 2007, *loc.cit.*

Segundo ele, tais ações singulares estariam espalhadas por toda a Constituição do *Reich*<sup>12</sup>, razão pela qual o presidente da República seria o único detentor de poderes efetivos para protegê-la.

Inegavelmente, *Direito, Política e Soberania* são elementos interligados em Carl Schmitt; reunidos, desembocam nas suas *reflexões sobre Estado de Exceção*<sup>13</sup>.

Sem a pretensão de transformar a presente investigação jurídico-científica em tema de Filosofia do Direito, impõe-se discuti-los a seguir.

## 1.1 DO ELEMENTO POLÍTICO

Carl Schmitt não trata as noções tradicionais e os problemas jurídico-políticos sob uma ótica formalista<sup>14</sup>. Significa dizer, na expressão do autor, que a objetividade científica não pode ser atingida através de estudo formal e consequente das questões do Direito<sup>15</sup>, aparecendo aí a reflexão sobre o fenômeno político como traço realista de seu pensamento<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> As expressões “Constituição do *Reich*”, “Constituição da Alemanha”, “Constituição de 1919”, “Constituição de *Weimar*” são termos sinônimos na versão brasileira de “O Guardião da Constituição”.

<sup>13</sup> Carl Schmitt nunca concebeu uma teoria do Estado de Exceção. Na verdade, a teoria é do Estado; as consequências desta concepção é que possui impactos nos institutos da exceção e da soberania.

<sup>14</sup> Remete-se o leitor à leitura de MARTÍNEZ, José Caamaño. *El pensamiento jurídico-político de Carl Schmitt*. Porto Editores, 1950.

<sup>15</sup> Não significa que Carl Schmitt não seja um cientista a estudar o fenômeno científico do Direito. Acontece que para ele esta questão fica subordinada à questão ontológica-existencial do *fenômeno político*, algo determinante no seu sistema conceitual. Em Carl Schmitt, tudo é ao menos potencialmente “político”. Cf. SCHMITT, Carl. *O conceito do político – teoria do Partisan*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, *passim*.

<sup>16</sup> Nesta linha, pode-se enquadrar Carl Schmitt como um verdadeiro *realista*, semelhantemente aos sofistas e aos pensadores modernos Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes. Discorda desta ideia Yves Charles Zarka ao assinalar que o conceito de autoridade schmittiano é patológico, sendo a base hobbesiana de sua obra apenas a tese do pacto social da representação – v. ZARKA, Yves Charles. Carl Schmitt: la pathologie de l'autorité. *Cités*, No. 6, Qu'est-ce qu'un chef ? La crise de l'autorité aujourd'hui, 2001, pp. 3-6. Quanto aos sofistas, pode-se ver um respeitado estudo traduzido para o português em GUTHRIE, W.K.C. *Os Sofistas*. Tradução de João Rezende Costa. São Paulo: Paulus, 1995. Cf., ainda, as traduções de MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução

Para Carl Schmitt, as instituições precisam ser encaradas em suas perspectivas reais, porquanto as teorias objetivam e possuem um sentido político.

Neste sentido, Carl Schmitt rejeita as formulações do século XIX definidoras da figura do Estado como *poder*, *povo* e *território* sistematicamente presentes<sup>17</sup>. Segundo ele, o conceito de Estado pressupõe o conceito de político.

Ele também nega que os publicistas modernos tenham chegado a uma conclusão do que é o político, porque as definições desses autores foram extraídas como oposição a outros conceitos (isto é, do cotejo entre política x economia; política x moral; política x Direito)<sup>18</sup>.

Do mesmo modo, ele não acredita na definição clássica de política como poder estatal, em que o Estado aparece como algo político, e vice-versa.

---

de Antônio D'Ellia. São Paulo: Cultrix, 2006 e 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 Silva. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

<sup>17</sup> Conceituação idêntica é atribuída pelos brasileiros. Dalmo de Abreu Dallari dizia que Estado é “[...] ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Ver DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 30ª ed. São Paulo: 2011, p.104. Sahid Maluf, por seu turno, afirmava: “[...] O Estado é o órgão executor da soberania nacional”. In MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p.22. Cláudio de Cicco e Álvaro Gonzaga também: “[...] Uma instituição organizada política, social e juridicamente, que ocupa um território definido e, na maioria das vezes, sua lei maior é uma Constituição escrita. É dirigido por um governo soberano reconhecido interna e externamente, sendo responsável pela organização e pelo controle social, pois detém o monopólio legítimo do uso da força e da coerção” In p. DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 57. Por fim, Paulo Bonavides, que prefere a definição de Jellinek, para quem: “[...] Estado é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”. In BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.29.

<sup>18</sup> Ele ilustra esta antítese entre Política e Direito na manifestação do parlamentar Dietrich em pronunciamento sobre a desapropriação do patrimônio das dinastias reinantes na Alemanha. *Verbis*: “Porque somos da opinião de que não se trata aqui em absoluto de questões de Direito Civil, e sim tão somente de questões políticas” In SCHMITT, Carl. *O conceito do político – teoria do Partisan*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p.20.

Segundo pensa, a política também não se confundiria com o termo político-partidário, pois esta corresponderia a uma representação da função do partido, sendo que a expressão – isto é, “político” = termo adjetivador – significa a mesma coisa em outros campos semânticos (política educacional, política econômica etc).

Para ele, apenas os elementos amigo x inimigo seriam apropriados para fornecer uma determinação autônoma para o conceito de político. Estes elementos atribuiriam um critério lógico para tal categoria, não permitindo uma definição exaustiva ou conteudística do fenômeno político<sup>19</sup>.

De acordo com Carl Schmitt, tais elementos são detentores de sentido autônomo porque não se confundiriam com os domínios da Economia, da Estética e da Moral, que funcionam, respectivamente, a partir das dicotomias *rentável e não-rentável*, *belo e feio* e *bom e mau*<sup>20</sup>.

Por seu turno, Carl Schmitt também conjectura que todas as *representações, palavras e conceitos políticos* possuem um sentido polêmico que supõem a existência de um complemento, sem o que seriam meras abstrações. São exemplos disso as expressões *Estado, república, sociedade, classe, soberania, Estado de direito, absolutismo, ditadura, plano* etc.

---

<sup>19</sup> É de utilidade transcrever as palavras de Carl Schmitt: “[...] O político tem suas próprias categorias, as quais se tornam peculiarmente ativas perante os diversos domínios relativamente autônomos do pensamento e da ação humana, especialmente o moral, o estético e o econômico. Por isso, o político tem que residir em suas próprias diferenciações extremas, às quais se pode atribuir toda a ação política em seu sentido específico. Suponhamos que no âmbito moral as extremas diferenciações sejam bom e mau; no estético, belo e feio; no econômico, útil e prejudicial ou, por exemplo, rentável e não-rentável. A questão é, então, se também existe – e em que consiste –, uma diferenciação especial como critério simples de político, a qual, embora não idêntica e análoga àquelas outras diferenciações, seja independente destas, autônoma e, como tal, explícita sem mais dificuldades”. In SCHMITT, Carl. *O conceito do político* – teoria do Partisan. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p.27.

<sup>20</sup> Isto não significa afirmar ou negar, por exemplo, que o inimigo seja moralmente mau, esteticamente feio e economicamente prejudicial. Vide SCHMITT, Carl. *O conceito do político* – teoria do Partisan. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p.29.

Carl Schmitt está convicto de que esse complemento é justamente a polaridade *amigo-inimigo*, pois estas expressões, quando utilizadas, sempre pressupõem “[...] quem deve ser, *in concreto*, atingido, combatido, negado e refutado”<sup>21</sup>.

Dai porque é possível assinalar seguindo o filósofo Jürgen Habermas que Carl Schmitt preparou um dramático conceito de político<sup>22</sup>. Comentando a obra schmittiana, Böckenförde também sublinha que o político é a base de sua teoria constitucional<sup>23</sup>, enquanto que Gianfranco Miglio ressalta que “o político de Schmitt” é a base de todas as relações inter-humanas<sup>24</sup>.

As elucubrações filosóficas sobre o fenômeno político se propõem a categorizar o inimigo público<sup>25</sup>, integrando a ousada pretensão de Carl Schmitt de constituir um verdadeiro sistema de pensamento que tem por finalidade combatê-lo e refutá-lo<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> SCHMITT, 2008, p. 32.

<sup>22</sup> Jürgen Habermas sublinha que: “[...] o político não se mostra no caráter vinculativo das decisões de uma autoridade estatal; ele se manifesta, preferencialmente, na auto-afirmação, organizada coletivamente, de um povo politicamente existente contra inimigos externos e internos”, no Prefácio de SCHMITT, Carl. *O conceito do político – teoria do Partisan*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 8.

<sup>23</sup> Diz Böckenförde: “[...] *I had learned from Georg Jellinek that the state, from a sociological perspective, is a purposeful corporative unit and, from a legal perspective, represents a territorially based corporation. I had also gathered some knowledge about ‘organic’ state theories, especially that of Otto von Gierke who considers the state an organism and a real corporative personality rather than a mere legal fiction. 3 On the basis of these theories, I felt unable to understand Schmitt’s point that the state is the political unity of a people because in those theories the political aspect is largely missing. It was only later that, by reading and studying Schmitt’s essay Der Begriff des Politischen, I gradually learned to make sense of the above remarks. Thus I have discovered that that essay, and the understanding of the political elaborated in it, contains the key to understanding Schmitt’s constitutional theory in general*”. In BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *The Concept of the Political: A Key to Understanding Carl Schmitt’s Constitutional Theory*. In DYZENHAUS, David (org.), *Law as Politics: Carl Schmitt’s Critique of Liberalism*, Durham/London, Duke University Press, 1998, p. 37.

<sup>24</sup> SCHMITT, Carl. *Le categorie del ‘politico’ - Saggi di teoria politica a cura di Gianfranco Miglio e di Pierangelo Schiera*. Bologna: Società editrice il Mulino, 1972, p.11.

<sup>25</sup> Schmitt lembra que o liberalismo reduziu o inimigo pelo lado comercial ao concorrente e pelo lado espiritual a um adversário. In SCHMITT, Carl. *O conceito do político – teoria do Partisan*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p.29.

<sup>26</sup> A conceituação do inimigo consta das páginas 30 e 31 de *O Conceito de Político*: “[...] Inimigo não é o concorrente ou o adversário em geral. Tampouco é inimigo o adversário privado a quem se odeia por sentimentos de antipatia. Inimigo é apenas um conjunto de pessoas em combate ao menos eventualmente, i.e., segundo a possibilidade real e que se defronta com um conjunto idêntico. Inimigo é somente o inimigo *público*, pois tudo o que se refere a um conjunto de

Nesse contexto, a guerra apareceria como um acontecimento onde a política se mostraria *autenticamente*, constituindo um caso extremo de polaridade entre o amigo e o inimigo<sup>27</sup>.

A referência ao “caso extremo” e à “exceção” exsurge em muitos contextos na obra schmittiana, algo bem salientado no trabalho de Argemiro Cardoso Moreira Martins<sup>28</sup>, que qualifica esse achado na obra de Carl Schmitt como um indicativo de que “a verdade das coisas transparece na exceção”<sup>29</sup>

A impressionante teoria do político de Carl Schmitt não consubstancia objeto isolado deste estudo, mas está diretamente associada aos *Elementos Jurídicos (normas jurídicas, constitucionais ou não)* de que se cuidará nas linhas seguintes.

## 1.2 DO ELEMENTO JURÍDICO

---

semelhante de pessoas, especialmente a todo um povo, se torna, por isso, *público*. Inimigo é *hostis*, não *inimicus* em sentido amplo; *polemios*, não *echtros*”. In SCHMITT, Carl. *O conceito do político – teoria do Partisan*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p.30-31. Nos anos nazistas, Yves Charles Zarka destaca que o inimigo assumiu um sentido racista na obra schmittiana, servindo para designar os judeus. Cf. ZARKA, Yves Charles. Carl Schmitt: la pathologie de l'autorité. *Cités*, No. 6, Qu'est-ce qu'un chef ? La crise de l'autorité aujourd'hui (2001), pp. 3-6. Neste mesmo sentido: RÜTHERS, Bernd. *Derecho Degenerado – Teoría Jurídica y Juristas de Cámara en el Tercer Reich*. Traducción e introducción de Juan Antonio García Amado. Marcial Pons: Madrid, 2016, p.152-153.

<sup>27</sup> Na obra schmittiana a guerra aparece apenas circunstancialmente, ou seja, na efetiva impossibilidade da coexistência entre amigo e inimigo. Como afirma Carl Schmitt: “[...] A guerra decorre da inimizade, pois esta é negação ôntica de um outro ser. A guerra é apenas a realização extrema da inimizade. Ela não precisa ser nada de quotidiano, nada de normal, tampouco precisa ser percebida como algo ideal ou desejável, tendo, antes, que permanecer existente como possibilidade real, na medida em que o conceito de inimigo conserva seu sentido”. In SCHMITT, Carl. *O conceito do político – teoria do Partisan*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p.35.

<sup>28</sup> MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. *O pensamento político-constitucional de Carl Schmitt no contexto histórico-político da República de Weimar*. 1996. 109f. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina.

<sup>29</sup> MARTINS, 1996, p. 56.



A Constituição nasce de uma decisão política para Carl Schmitt<sup>30</sup>, mas a Constituição não é algo que, por si só, esteja ancorado ao sentido de uma norma jurídica constitucional. *Constituição e norma constitucional* são conceitos distintos, pois a constituição subsiste independentemente das leis que lhe servem de instrumento<sup>31</sup>. A essência da Constituição não está comportada numa norma jurídica<sup>32</sup>.

A validade de uma Constituição está na circunstância de decorrer da vontade de um Poder Constituinte, e somente assim pode se falar em Constituição<sup>33</sup>.

Para Carl Schmitt, contudo, o Poder Constituinte é algo concreto e que pertence a uma unidade política, e não uma “ficção criadora da

<sup>30</sup> É o que diz Dominique Ségler na apresentação da edição francesa de “Os Três Tipos de Pensamento Jurídico”: “*Le point de départ du décisionnisme, c'est justement cette prise de conscience de l'impuissance de la norme a engendrer par elle-même un ordre juridique et une situation normale*”. In SCHMITT, Carl. *Le trois types de pensée juridique*. Paris: PUF, 1995, p. 43.,

<sup>31</sup> Sobre a relação entre Estado e Constituição, Carl Schmitt ressalta que: “[...] Su Constitución es su «alma», su vida concreta y su existencia individual” In SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial: Madrid, 1996, p.30.

<sup>32</sup> Analisando idêntico temário Gilberto Bercovici afirma: “[...] A Constituição só é válida, para Schmitt, quando proveniente de um poder constituinte e estabelecida por sua vontade. A norma vale porque está positivamente ordenada em virtude de uma vontade existente. A unidade e a ordenação de uma Constituição residem na existência da unidade política de um povo, ou seja, do Estado. Se a Constituição for considerada apenas no seu sentido formal, como Constituição escrita, ela está sendo igualada a uma série de leis constitucionais escritas. Com isso, o conceito de Constituição é relativizado, perdendo o seu significado objetivo. Para Schmitt, um conceito de Constituição só é possível se este for distinto da noção de lei constitucional. Este conceito é a Constituição em sentido positivo, surgida mediante ato do poder constituinte, que, por um único momento de decisão, contém a totalidade da unidade política. A Constituição, portanto, vale em virtude da vontade política existente tomada pelo poder constituinte. As leis constitucionais, ao contrário, valem com fundamento na Constituição. Toda lei, inclusive a constitucional, para ser válida, necessita, em última instância, de uma decisão política prévia, adotada por um poder politicamente existente. A essência da Constituição não está contida em uma norma jurídica: fundamentando toda normatização existe uma decisão política do poder constituinte”. In BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt, o Estado Total e o Guardião da Constituição. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, Fortaleza - CE, v. 4, p. 96-105, 2004. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrliclima/Downloads/2903-10168-1-SM.pdf>> Acesso em 07 de Abril de 2023.

<sup>33</sup> Como afirma Schmitt “*En realidad, una Constitución es válida cuando emana de un poder (es decir, fuerza o autoridad) 1 constituyente y se establece por su voluntad. La palabra «voluntad» significa, en contraste con simples normas, una magnitud del Ser como origen de un Deber-ser. La voluntad se da de un modo existencial: su fuerza o autoridad reside en su ser. Una norma puede valer cuando es justa; entonces la concatenación sistemática conduce al Derecho natural y no a la Constitución positiva; o bien una norma vale porque está positivamente ordenada, es decir, por virtud de una voluntad existente.*” In SCHMITT, 1996, p. 34.

ordem constitucional” como em Hans Kelsen, cuja definição é frequentemente mais difundida<sup>34</sup>.

Segundo Schmitt, a *realidade jurídica* não pode ser cindida da *realidade política*, visto que são inseparáveis. O elemento político apresenta-se *omnipresente* na sua reflexão, expressando-se por meio do conceito de *decisão*.

Tudo em Carl Schmitt se resume em *decisão*, em algo existente, real, tangível, uma vez que, nas palavras de José Caamaño, o que é objeto de reflexão na sua obra é o *poder dos homens concretos* situado por trás do império normativo<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Na Teoria Pura do Direito, a norma hipotética fundamental e pressuposta é o fundamento de validade da ordem jurídica. Porém, este é um conceito contrafático, kantiano, que não tem nenhum respaldo fático-concreto. O sistema escalonado de normas de Kelsen, estritamente piramidal, fechado e hierárquico, é um todo hermético, donde só importa a validade. A eficácia fica em segundo plano. Essa sistematização é oriunda de sua formação enquanto integrante não declarado do Círculo de Viena. Os empiristas lógicos adoram essas distinções que partem da premissa de uma diferenciação entre uma suposta realidade ordinária e uma realidade científica. (Cf. GOYARD-FABRE, S. *Princípios filosóficos do direito moderno*. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p.266-268. FERRAZ JR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p.18; REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 455-473; STRECK, L. L.. Aplicar a "Letra da Lei" é uma atitude positivista?. *Novos Estudos Jurídicos (Online)*, v. 15, p. 160-161, 2010.; WARAT, Luis Alberto. *O Direito e sua Linguagem*. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 48-52; KELSEN, Hans. *Teoría Pura del derecho*. 4ª ed e 9ª reimp. Buenos Aires: Eudeba, 2009, p.111-118.). Para Petra Gumplová, Kelsen procura explicar a validade do Direito sem se referir “a uma pessoa concreta”, o soberano. Cf. GÜMPLOVÁ. Petra. *Law, sovereignty and democracy: Hans Kelsen’s critique of sovereignty*. Texto apresentado na 67ª Conferência Anual da Associação de Ciência Política do Centro-Oeste, 2014, p.1. Disponível em:

<<[https://www.academia.edu/64955180/Law\\_Sovereignty\\_and\\_Democracy\\_Hans\\_Kelsen\\_s\\_Critique\\_of\\_Sovereignty](https://www.academia.edu/64955180/Law_Sovereignty_and_Democracy_Hans_Kelsen_s_Critique_of_Sovereignty)>> Acesso em 22 de abril de 2023. Diz a autora: “[...] *Kelsen’s legal theory can also be seen as something driven by a normative goal to ‘depersonalise’ law, that is, to explain law’s validity without reference to the action of any sovereign political authority of a person*”. In *Id., loc.cit.*

<sup>35</sup> Schmitt faz esta afirmação em *Legalidade e Legitimidade*: “[...] *For no norm, neither a higher nor a lower one, interprets and applies, protects or guards itself, nothing that is normatively valid enforces itself, and if one does not intend to trade in metaphors and allegories, there is also no hierarchy of norms, but rather only a hierarchy of concrete persons and organs*” In SCHMITT, Carl. *Legality and Legitimacy*. Translated and edited by Jeffrey Seitzer. Duke University Press, 2004, p.54. Cf. MARTÍNEZ, José Caamaño. *El pensamiento jurídico-político de Carl Schmitt*. Porto Editores, 1950, p. 60-61.

Esta concepção “decisionista”, como costuma ser denominada<sup>36</sup>, firma a autoridade jurídica não no poder das normas<sup>37</sup>, não no “comando enquanto comando”<sup>38</sup>, e sim no soberano que toma a *decisão final* e que é a fonte de todo o Direito<sup>39</sup>.

De acordo com este ponto de vista teórico, todo o *Direito*, todas as *normas* e todas as *interpretações jurídicas* seriam decorrentes da decisão do *soberano*, que não necessariamente corresponderia a um monarca legítimo ou uma instância competente, mas aquele que agisse como tal<sup>40</sup>.

Com efeito, para se alcançar o fundamento último de tudo o que é válido ou valorado juridicamente, o intérprete deve relançar seus olhos para a vontade contida em cada comando e em cada decisão. Para Carl Schmitt, o sistema jurídico seria uma ordem onde cada decisão resultaria de uma decisão predecessora, a qual teria origem na decisão soberana que instaurou o Direito<sup>41</sup>.

Desse modo, a “criação do Direito” não estaria ancorada à observância de nenhuma norma específica, visto que o aspecto criador do Direito não corresponderia em obedecer ao ordenamento em vigor. Na realidade, para

<sup>36</sup> BÖCKENFÖRD, 1998, *op.cit.*

<sup>37</sup> A norma é o alfa e o ômega do Direito para Hans Kelsen (Cf. BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Curso de filosofia do direito*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p.335-349), coisa que não tem sentido algum para Carl Schmitt, para quem norma e comando só existem em função de uma decisão.

<sup>38</sup> Cf. MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. O decisionismo jurídico de Carl Schmitt. *Lua Nova (Impresso)*, São Paulo, v. 32, n.1, p. 201-216, 1994. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/ln/a/yznQKRvn5ZLvRb8gXrP9P4F/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 02 de abril de 2023.

<sup>39</sup> Como diz Carl Schmitt “[...] Para o jurista de tipo decisionista, não é o comando em enquanto comando, mas a autoridade ou soberania de uma decisão última, dada com o comando, que constitui a fonte de todo e qualquer ‘direito’”. In MACEDO JR, Ronaldo Porto. *Carl Schmitt e a Fundamentação do Direito*: seguido dos textos de Carl Schmitt “sobre os três tipos de pensamento jurídico” e “o Führer protege o direito”. Tradução de Peter Neumann e Revisão de Tradução de Ronaldo Porto Macedo Jr. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 145.

<sup>40</sup> Segundo Carl Schmitt, a concepção decisionista surgiu em Thomas Hobbes, para quem: “[...] Todo o direito, todas as normas e leis, todas as interpretações de leis, todos os ordenamentos são substancialmente decisões do soberano, e soberano não é um monarca legítimo ou uma instância competente, mas exatamente aquele que decide sobre controvérsias em torno do direito: ‘Auctoritas, non veritas facit legem’ “. In MACEDO JÚNIOR, 2011, p.147.

<sup>41</sup> MACEDO JÚNIOR, 2011, p.145.

Schmitt, normalidade e exceção seriam conceitos que, ao fim e ao cabo, apenas comprovariam o modo pelo qual o soberano exerce suas “forças jurídicas” (*Rechtskraft*).

Segundo Gilberto Bercovici, os debates sobre estado de exceção giram em torno, sobretudo, das discussões da doutrina alemã acerca da utilização do artigo 48 da Constituição de *Weimar*<sup>42</sup>, pois, enquanto parte da dogmática germânica posicionava-se no sentido de que este dispositivo tinha como objetivo assegurar a inviolabilidade constitucional, Carl Schmitt entendia que o artigo 48 abria margem para uma ditadura presidencial, o equivalente a uma autorização para o “rompimento à ordem posta pela Constituição”<sup>43</sup>

Pelo que se percebe, *Soberania* e *Estado de Exceção* ocupam lugar de destaque no pensamento jurídico-político de Schmitt, razão pela qual merecem ser discutidos separadamente.

### 1.2.1. Da Soberania

---

<sup>42</sup> Na tradução de André Ramos Tavares: “Quando um território não cumpre os deveres impostos pela Constituição ou as leis do reich, o Presidente do Reich pode obrigá-lo com a ajuda das forças armadas. Quando no Reich alemão, a ordem e a segurança públicas estejam consideravelmente alteradas ou ameaçadas, o Presidente do Reich pode adotar as medidas necessárias para o restabelecimento da segurança e ordem públicas, inclusive com a ajuda das forças armadas, caso necessário. Para esse fim, pode suspender temporariamente, no todo ou em parte, os direitos fundamentais consignados nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153. Ver TAVARES, André Ramos. *A Defesa da Constituição de Weimar*. In: BERCOVICI, Gilberto (coord.). *Cem anos da Constituição de Weimar (1919-2019)*. São Paulo, Quartier Latin, 2019, p. 89.

<sup>43</sup> “[...] O estado de exceção na Alemanha vai ser consagrado pelo célebre artigo 48 da constituição de Weimar. O artigo 48 institui um estado de exceção flexível e desformalizado, rompendo com a tradição liberal, fruto da reação às crises político-sociais de 1918-1919, o que o diferencia de medidas de exceção mais tradicionais, como a lei de plenos poderes (*Ermächtigungsgesetz*). Afinal, uma lei de plenos poderes trata de competências do gabinete, não afeta os poderes presidenciais. O artigo 48 é preventivo, enquanto que a lei de plenos poderes lida com uma situação anormal já existente. O debate da doutrina publicista é marcado pelas posições de Gerhard Anschütz e de Richard Grau em contraposição a Carl Schmitt. Para os primeiros, a ditadura do presidente tinha como objetivo assegurar a inviolabilidade da constituição. Por sua vez, Carl Schmitt entendia a ditadura do presidente como a autorização para um rompimento da ordem constitucional” In BERCOVICI, 2020, p. 10-11.

Carl Schmitt trata a soberania como um *conceito limítrofe* ou um *conceito limite*. O conceito de soberania schmittiano é da *esfera extrema*, por isso mesmo não pode ser extraído da análise de casos normais, e sim de casos excepcionais<sup>44</sup>.

Para Carl Schmitt, “a normalidade não prova nada”<sup>45</sup> e somente a exceção permite delimitar o caráter definitório e verdadeiro do soberano, ou como diz Eros Grau, “do sujeito da soberania”<sup>46</sup>.

O caráter por vezes demiúrgico<sup>47</sup> do soberano decorre de sua concepção *decisionista*, de cuja importância oportunamente se discorreu em 1.2 (Elementos Jurídicos), sobre a decisão soberana ser o ponto fundante da ordem jurídica a partir do nada.

O Estado de Exceção é precisamente esse “nada= equivalente a desordem absoluta” de que trata Carl Schmitt como aspecto criador do Direito, porque é ele mesmo o elemento qualificante da soberania<sup>48</sup>. Só há soberano com a exceção, e só há exceção com soberano. Trata-se de uma *circularidade* onde o estudo sobre a exceção assume prevalência epistemológica, o

---

<sup>44</sup> Estas expressões “conceito limítrofe”, “conceito limite” e “conceito extremo” aparecem na obra *Teologia Política* e são sinônimas. Significa que é um conceito retirado de uma situação anormal, no limite entre “alguma coisa e outra coisa”. Giorgio Agamben chama-o de “zona de indiferença” entre o Direito e o não Direito. Cf. AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Editorial Boitempo, 2004.

<sup>45</sup> SCHMITT, Carl. *Teologia Política*. Madrid: Editorial Trotta, 2009, p.20.

<sup>46</sup> Sujeito da soberania alude ao fato de o soberano não corresponder a um monarca legítimo ou a uma instância competente, como foi ressaltado em 1.2 deste trabalho. Portanto, “sujeito da soberania” atende a uma definição mais ampla e é mais coerente do que falar simplesmente em soberano.

<sup>47</sup> Cf. LESSA, Renato. *Agonia, aposta e ceticismo* -- ensaio de filosofia política. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

<sup>48</sup> De acordo com Bernardo Ferreira, neste ponto reside: “[...] A importância de se considerar a realidade a partir do ‘caso-limite [*Grenzfall*]’ de uma situação anormal – em que a suspensão das normas e da normalidade colocaria o problema da sua própria instauração –, e não a partir do ‘caso normal’ (PT:13) – em que a vigência das normas se faria enganosa. A aparente naturalidade daquilo que é tido como normal seria apenas fruto de “generalizações de algo que se repete de forma ordinária [*des durchschnittlich sich Wiederholenden*]” (PT:21). In FERREIRA, Bernardo. Sujeito e Ordem. Romantismo e Decisionismo no Pensamento de Carl Schmitt. *Dados- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n.4, p.599-648, 2002, p.619.

que justifica tratá-lo em separado posto que inserido no subtema Soberania (v. 1.2.1).

#### 1.2.1.1 Do estado de exceção

Soberania e decisão são conceitos que se interpenetram no pensamento schmittiano e desembocam na máxima de que o “soberano decide sobre o estado de exceção”.

Como se destacou (v. 1.2 e 1.2.1), Carl Schmitt é contra a ideia moderna de que tudo descansa na crença de que a realidade fática é previsível e calculável<sup>49</sup>, pois isto embaraça o verdadeiro sentido da soberania<sup>50</sup>.

Carl Schmitt não está interessado em analisar nem mesmo o Estado de Sítio ou o Estado de Emergência, pois estas situações apenas demonstram que o Direito procura regular em detalhes mesmo os casos tidos como anormais, na intenção de “normalizá-los”<sup>51</sup>.

Na realidade, o Estado de Exceção é caracterizado pela ausência de qualquer regramento jurídico. É na caótica exceção<sup>52</sup> que o Direito não

---

<sup>49</sup> Cf. PAUPERIO, A. Machado. *O conceito polêmico de soberania*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p.118.

<sup>50</sup> Carl Schmitt conclui que todos os conceitos da moderna teoria do Estado são conceitos teológicos secularizados. Nesta perspectiva, o Deus onipotente seria o legislador todo poderoso dos manuais do direito público e o milagre da teologia seria o Estado de Exceção. Como é na exceção que o soberano tem intervenção direta no ordenamento jurídico, no ponto de indiferença entre violência e direito e onde tudo pode acontecer em espaço juridicamente vazio, a moderna teoria do Estado não consegue admiti-lo, pois o jusracionalismo moderno desterrou do mundo o milagre e junto consigo a aceitação dos casos de exceção. Ver SCHMITT, Carl. *Teología Política*. Madrid: Editorial Trotta, 2009, *passim*. GRAU, Eros Roberto. *Por que Tenho Medo dos Juizes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 127-128. GALLI, Carlo. *Janus's Gaze – essays on Carl Schmitt*. Translated by Amanda Minervi. Duke University Press: London, 2015, p.33-58.

<sup>51</sup> Ver uma contundente crítica sobre isto em BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

<sup>52</sup> Nas palavras de Gilberto Bercovici: “[...] A situação excepcional não é anarquia ou caos, pois sempre subsiste uma ordem, mesmo que não seja jurídica. Não existe uma norma que possa ser aplicada no caos. O estado de exceção existe para criar a situação na qual o direito poderá valer. A exceção é o caso excluído da norma geral, mas não está fora da relação com a norma, nas palavras

regula e não prevê que ele mesmo é criado e onde o soberano aparece<sup>53</sup>. Segundo Giorgio Agamben, é nesta confusão geográfica sobre não se saber se o Estado de Exceção está ou não dentro do Direito que se revela um elemento especificamente jurídico, a decisão<sup>54</sup>.

Nesse sentido, a definição clássica de soberania como poder supremo e originário de mandar só tem aplicação teórica, porque o conflito é exatamente o que demonstra quem está deliberando sobre o interesse público, a segurança, a ordem pública etc<sup>55</sup>.

Para Carl Schmitt, é de Jean Bodin “*el mérito científico, el fundamento de su éxito, hacer insertado em concepto de la soberania la decisión*”<sup>56</sup>, ponto este que passa despercebido pelos modernos leitores dos Seis Livros da República, que, no Capítulo X, registra que o Príncipe pode descumprir promessas feitas ao povo para derrogar as leis, firmar a paz, declarar a guerra, a *bem do interesse público*, sem que isto resulte em deslegitimar a soberania.

Dáí sucede a ideia schmittiana de que o caso normal não é comprobatório da soberania, motivo pelo qual o caso excepcional é que deve ser objeto de real interesse científico<sup>57</sup>, pois ele é mais importante. Em Carl Schmitt, a

---

de Giorgio Agamben: “A norma se aplica à exceção desaplicando-se, retirando-se desta”. No caso da exceção, o Estado suspende o direito em virtude de um direito de auto-conservação. O soberano, para Schmitt, tem o monopólio da decisão última, no que reside a essência da soberania do Estado. A soberania do Estado não consiste no monopólio da coerção ou da dominação, mas da decisão” *In* BERCOVICI, Gilberto. O Estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, v. 11, p. 95-99, 2006. Disponível em: <<<https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/780/1640>>> Acesso em 03 de maio de 2023.

<sup>53</sup> Sobre a decisão ser o ponto fundante do Direito ou o aspecto criador das normas, ver Elemento Jurídico – 2.2.

<sup>54</sup> Comentando Carl Schmitt, Giorgio Agamben diz que o Estado de Exceção é um “mitologema jurídico”, ou seja, um “estado de natureza”. E neste estado de natureza o soberano decide e, mesmo estando em um “kenomatico” (em um lugar alheio ao Direito), permanece intacto, pois, “em sua substância íntima, não pode aceder à forma do Direito”. Destarte, a estrutura topológica do estado de exceção (estar fora e ao mesmo tempo pertencer) demonstra que ele é capaz de revelar (*offenbart*) o elemento jurídico decisório. Ver. AGAMBEN, 2004, p. 14, 56-57.

<sup>55</sup> SCHMITT, Carl. *Teología Política*. Madrid: Editorial Trotta, 2009, p.14.

<sup>56</sup> SCHMITT, 2009, p. 15.

<sup>57</sup> Comentando este ponto da obra de Schmitt Bernardo Ferreira destaca: “[...] No seu pensamento, a situação de exceção é, em primeiro lugar, uma construção intelectual que busca oferecer um

exceção não apenas confirma a regra como é o fundamento dela. Nas palavras do publicista germânico:

*“Afirmar que lo excepcional no tiene importância y que es próprio de la sociología, sería tanto como dar por buena la esquemática disyucion de la sociología y la teoría del derecho. Lo excepcional es lo que no se puede subsumir; escapa a toda determinación general, pero, al mismo tiempo, pone al descubierto en tudo sua pureza un elemento especificamente jurídico, la decisión. El caso excepcional, en su configuración absoluta, se impone la necesidad de crear una situación dentro de la cual pueden tener validez los preceitos jurídicos. Toda norma general requiere que las relaciones vitales a las cuales ha de ser aplicada efectivamente y que han de quedar sometidas a su regulación normativa, tengan configuración normal. La norma exige un medio homogéneo. Esta normalidad fáctica no es un simple supuesto externo que el jurista puede ignorar; antes bien, es parte de su valide inmanente. No existe una sola norma que fuera aplicable a un caos. Es menester que el orden sea restablecido, si el orden jurídico ha de tener sentido. Es necesario de todo punto implantar una situación normal, y soberano es quién com carácter definitivo decide si la situación es, en efecto, normal. El derecho es siempre derecho de una situación. El soberano crea esa situación y la garantiza en su totalidad. El asume el monopolio de la última decisión. En lo cual estriba precisamente la esencia de la soberanía del Estado, que más que monopolio de la coacción o del mando, hay que definirla jurídicamente como el monopolio de la decisión, en el sentido general que luego tendremos ocasión de precisar. El caso excepcional transparente de la manera más luminosa la esencia de la autoridad del Estado. Vemos que en tal caso decisión se separa de la norma jurídica y, si se nos permite la paradoja, la autoridad demuestra que para crear derecho no necesita tener derecho”<sup>58</sup>*

ponto de vista privilegiado para a abordagem da realidade. A perspectiva da exceção permitiria, portanto, uma apreciação do acontecer a partir de uma óptica que requer uma espécie de inversão de sinal entre as condições de manutenção da vida social e política e as condições do conhecimento dessa última. Enquanto a continuidade da vida social e política não poderia prescindir de certo grau de rotina e regularidade das relações humanas, Schmitt recusa à experiência ordinária um real valor cognitivo e privilegia um ponto de vista extremo, ou, caso se prefira, extraordinário (sic). [...] O recurso de natureza metódica às oposições de normalidade e anormalidade, situação normal e caso de exceção contém, na verdade, uma premissa implícita de fundo substantivo, arriscaria a dizer de caráter ontológico: no curso regular da vida, os fatores constitutivos da experiência tenderiam a se ocultar sob a fachada da sequência regulada do acontecer, de modo que tal sequência vem a ser vista como auto-instituída e dotada de validade universal. Para Schmitt, somente uma perspectiva que parta do caso de exceção seria capaz extrair as “determinações” últimas da experiência concreta”. In FERREIRA, Bernardo. Exceção e história no pensamento de Carl Schmitt. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 105, pp. 348-349, jul./dez. 2012.

<sup>58</sup> SCHMITT, 2009, p.18.



Portanto, o Estado de Exceção em Carl Schmitt traduz-se como elemento teórico fundacional do Direito e revelador do sujeito autoritativo (soberano), o que não significa puro abstracionismo. De acordo com Schmitt, o artigo 48 da Constituição de *Weimar* possibilitaria decretar o Estado de Exceção Econômico.

#### 1.2.1.2 Do estado de exceção econômico

Também denominado de Estado de Emergência Econômico (EEE)<sup>59</sup>, o estado de necessidade financeiro abriria possibilidade para aplicar-se as situações extraordinárias previstas pelo artigo 48 da Constituição de *Weimar*<sup>60</sup>.

Para defender esta tese, Schmitt parte da ideia de que o Presidente do *Reich*, por ser legítimo representante eleito pelo voto popular, poderia editar decretos com força de lei para salvar a Constituição se necessário fosse, razão pela qual a suspensão constitucional poderia até não ser permanente mas abranger grande parte dela<sup>61</sup>, além dos setes dispositivos do artigo 48<sup>62</sup>.

Nesse sentido, salvar a Constituição não incluiria somente as situações de caráter político e administrativo, mas a de natureza econômica também. O Estado de Exceção Econômico, portanto, poderia abranger as causas econômicas e financeiras que oprimiam o povo e ameaçavam a unidade política<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> Segundo Gilberto Bercovici, a controvérsia acerca da utilização do Estado de Emergência Econômico (*Wirtschaftsnotstand* ou *wirtschaftliche Not-und Ausnahmezustand*) nos termos do artigo 48 da Constituição de Weimar era objeto de acalorados debates na doutrina germânica. Ver BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e o estado de emergência econômico. *Revista de Direito (Viçosa)*, v. 11, p. 9-38, 2020. Disponível em: <<file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Soberania%20e%20Estado%20de%20Exce%C3%A7%C3%A3o%20Artigo%20Bercovici.pdf>> Acesso em 03 de maio de 2023.

<sup>60</sup> Texto na íntegra na nota de rodapé 38.

<sup>61</sup> Cf. SCHEUERMAN, William E., "States of Emergency" In MEIERHENRICH, Jens & SIMONS, Oliver (orgs.), *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2016, p.553.

<sup>62</sup> Os dispositivos em questão seriam os artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153.

<sup>63</sup> Cf. SCHMITT, Carl, "Strong State and Sound Economy: An Address to Business Leaders" In CRISTI, Renato, *Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism: Strong State, Free Economy*, Cardiff, University of Wales Press, 1998, pp. 212-232. BERCOVICI, op. cit., 2020.

Segundo Carl Schmitt, o Estado de Exceção Econômico poderia ser implementado para dar conta das situações financeiras porque a Constituição de *Weimar* incorporou em seu texto matérias de conteúdo econômico, diferentemente de outras constituições europeias<sup>64</sup>.

A atribuição de invocá-lo seria do Chefe do *Reich*, o único poder neutro capaz de resolver as crises sociais e econômicas por não estar refém dos partidos políticos ou das disputas parlamentares, cabendo-lhe a adoção das medidas extraordinárias. Por definição, estes poderes excepcionais demonstrariam que a autoridade presidencial é o legítimo defensor constitucional<sup>65</sup>.

Com efeito, a defesa da Constituição pelo Presidente da República asseguraria que a incapacidade do liberalismo que havia alcançado o Estado pudesse afetar a garantia da unidade política, um legado da indistinção entre Estado e sociedade ocasionada pela *democracia de massas*<sup>66</sup>. Para Carl Schmitt, o Estado deveria estar acima das forças sociais e não confundir-se com elas, pois a incorporação das demandas populares pelo Estado transformou todos domínios sociais em estatais (=Estado Total)<sup>67</sup>. Com o Parlamento na condição de

---

<sup>64</sup> “[...] Na história constitucional europeia sempre houve privilégio da lei formal em matéria econômico-financeira por causa da ficção de um Estado que não se envolvia com a economia. A Constituição de Weimar, por sua vez, não seguiu essa tradição, pois o artigo 48 incluiu, dentre os direitos fundamentais suscetíveis de suspensão pelo Presidente do Reich, a propriedade privada (artigo 153), tornando possíveis, assim, as restrições da liberdade contratual e econômica por meio de medidas (*Massnahme*) provenientes do Executivo” In: GILBERTO. Carl Schmitt e o estado de emergência econômico. *Revista de Direito (Viçosa)*, v. 11, p. 9-38, 2020. Disponível em: <<file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/SoberaniaSoberania%20e%20Estado%20de%20Exce%C3%A7%C3%A3o%20Artigo%20Bercovici.pdf>> Acesso em 04 de maio de 2023.

<sup>65</sup> Para André Ramos Tavares, o artigo 48 seria “um artigo de cunho ditatorial em uma constituição paradigma democrático”. Ver TAVARES, André Ramos. A Defesa da Constituição de *Weimar*. In: BERCOVICI, Gilberto (coord.). *Cem anos da Constituição de Weimar (1919-2019)*. São Paulo, Quartier Latin, 2019, p. 94. Ver SCHMITT, Carl. *O guardião da constituição*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

<sup>66</sup> Cf. SCHMITT, Carl. *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*. Traducción de Pedro Madrigal Devesa. Madrid: Tecnos, 2008, p. 47-69.

<sup>67</sup> Ver BALKE, Friedrich. Carl Schmitt and Modernity. In MEIERHENRICH, Jens & SIMONS, Oliver (orgs.), *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2016, pp. 629-656.

*vox populis*, representando diversos setores da sociedade, a discussão política tornou-se vazia e a governabilidade restringiu-se a formar maiorias para aprovar leis, ficando de lado a prática política de se reunir argumentos para convencer os adversários<sup>68</sup>. A tutela constitucional pelo Presidente, portanto, resolveria esses impasses institucionais.

De acordo com Ulrich Preuss, a defesa aberta de que o artigo 48 autorizaria uma ditadura presidencial apenas seria um pretexto para transformar uma situação transitória em permanente para Carl Schmitt, para quem o liberalismo parlamentar representaria uma ameaça constante à unidade política<sup>69</sup>.

Seja como for, a discussão acerca do Estado de Exceção Econômico na Constituição de *Weimar* constitui capítulo relevante na história do Direito Público a inspirar reflexões contemporâneas.

### 1.3 DO ESTADO DE EXCEÇÃO ECONÔMICO NO CAPITALISMO PERIFÉRICO

William E. Scheuerman ressalta que a obra de Carl Schmitt chama a atenção por ocasionalmente observar um dos problemas da democracia liberal no século XX que é o de engendrar ambiciosas gestões econômicas usando de “poderes de emergência” para tratar de assuntos econômicos e financeiros, igualando a excepcionalidade destes assuntos aos ataques militares e armados e às insurreições<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e o estado de emergência econômico. *Revista de Direito (Viçosa)*, v. 11, p. 9-38, 2020. Disponível em: <<file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Soberania%20e%20Estado%20de%20Exce%C3%A7%C3%A3o%20Artigo%20Bercovici.pdf>> Acesso em 04 de maio de 2023. BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e a Crítica ao Estado Social. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 5, p. 123-139, 2018. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrliclima/Downloads/45017-Texto%20do%20Artigo-151807-2-10-20190216.pdf>> Acesso em 04 de maio de 2023.

<sup>69</sup> Cf. PREUSS, Ulrich K. Carl Schmitt and the Weimar Constitution. In MEIERHENRICH, Jens & SIMONS, Oliver (orgs.). *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2016, p. 471-489.

<sup>70</sup> Oportuno transcrevê-lo quando afirma: “[...] *Carl Schmitt’s critique of liberal political theory is generally misleading, his analysis of contemporary liberal political reality typically depends on historical myth and shoddy empirical analysis, and his own preference for a fascist alternative to liberal democracy derives from an indefensible brand of political existentialism. Nonetheless, Schmitt*

Giorgio Agamben vai além e afirma que durante a década de 1930 e início da década de 1940 o estado de exceção teve especial sucesso no caso das “ditaduras constitucionais europeias”, mas que após este período o Estado de Exceção adquiriu o *status* de “técnica de governo”<sup>71</sup>, passando de temporário a permanente<sup>72</sup>. A situação agudizou-se com a captura do político pelo

---

*occasionally did succeed in bringing attention to some of the real failings of capitalist liberal democracy. For example, as early as 1931, Schmitt identified the widespread tendency within twentieth-century liberal democracy to equate economic and financial crises with military attacks and armed insurrections, thereby justifying executive recourse to sweeping emergency powers as a means of undertaking ambitious forms of economic management. Schmitt was not only probably the first political and legal theorist of rank to identify the emergence and proliferation of what he described as the “economic-financial state of emergency” in contemporary liberal democracy, but his analysis also remains one of the most noteworthy attempts to underline its challenges to liberal theory and practice. Schmitt placed the problem of the economic emergency at the center of his reflections in a number of important writings between the early 1930s and the immediate postwar era”* In SCHEUERMAN, William E. The Economic State of Emergency. *Cardozo Law Review* vol. 21, 2000, pp. 1869-1894.

<sup>71</sup> Segundo ele, o caso francês é exemplar neste sentido: “[...] Em janeiro de 1924, num momento de grave crise que ameaçava a estabilidade do franco [moeda francesa], o governo Poincaré pediu plenos poderes em matéria financeira. Após um duro debate, em que a oposição mostrou que isso equivalia, para o Parlamento, a renunciar a seus poderes constitucionais, a lei foi votada em 22 de março, limitando a quatro meses os poderes especiais do governo. Em 1935, o governo Laval fez votar medidas análogas que lhe permitiam emitir mais de cinquenta decretos ‘com força de lei’ para evitar a desvalorização do franco. A oposição de esquerda, dirigida por Léon Blum colocou-se firmemente contra essa prática ‘fascista’; mas é significativo que, uma vez no poder com a Frente Popular, a esquerda, em junho de 1937, pedisse ao Parlamento plenos poderes para desvalorizar o franco, fixar o controle do câmbio e cobrar novos impostos. Em França, a partir da década de 1960, “a declaração do estado de exceção é progressivamente substituída por uma generalização sem precedentes do paradigma da segurança como técnica normal de governo”. In AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 26-28.

<sup>72</sup> Em entrevista feita por ocasião da publicação *Estado de Exceção*, certa vez comentou Giorgio Agamben: “[...] “F.C.: No livro, você historiciza o processo – acelerado depois da Primeira Guerra Mundial – segundo o qual o estado de exceção se transforma em regra; o paradigma de governo dominante na política contemporânea. Como você chega a esta idéia?” Em resposta, o Professor explicou que: “G.A.: Para mim tratava-se, sobretudo, de compreender a profunda transformação que se havia produzido na constituição material, isto é, na vida política das assim chamadas democracias nas quais vivemos. Está claro que nenhuma das categorias fundamentais da tradição democrática manteve seu sentido, sobre isso não podemos estar iludidos. Em Estado de exceção tentei indagar essa transformação de um ponto de vista do direito; perguntei-me o que significava viver em um estado de exceção permanente”. In COSTA, Flávia. Entrevista com Giorgio Agamben. *Revista do Departamento de Psicologia – UFF*, vol. 18, n. 1, p. 133, jan/jun. 2006. Disponível em: <<<http://www.scielo.br/pdf/rdpsi/v18n1/a11v18n1.pdf>.>> Acesso em 05 de maio de 2023.

econômico<sup>73</sup>. Com a supremacia da questão econômica em relação aos demais temas sociais, deflagrou-se o Estado de Emergência Permanente (EEP).

O Direito, entretanto, não assimilou este obstáculo e continuou a entender o Estado de Emergência Permanente como uma lacuna jurídica. Ocorre que, segundo Agamben, o Estado de Emergência Permanente consiste em uma hipótese de suspensão do ordenamento com as leis em vigor<sup>74</sup>. Trata-se de uma controvérsia de fácil solução judicial, mas que os juízes a delegam ao Poder Executivo por entenderem que cabe ao referido poder interpretar “o estado de necessidade”. Este aumento exacerbado das funções atípicas de legislar pelo Chefe da Administração, quer por medidas provisórias, decretos, leis delegadas, leis de plenos poderes ou medidas amplas de intervenção direta no sistema legal, é o que essencialmente define a permanência dessas emergências.

A incorporação das matérias econômicas pelos documentos constitucionais nas democracias do ocidente relaciona-se com esta problemática<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Em outra entrevista com tradução para o português, Agamben também destaca: “[...] O que me parece poder ser observado a partir dessa investigação sobre a teologia econômica é que a história da nossa cultura, da política ocidental é a história das oposições e dos cruzamentos entre um paradigma econômico e um paradigma político em sentido restrito. A economia é o aspecto gerencial e não normativo, tanto da vida vivida quanto da realidade histórica. Retomando uma citação schmittiana (*‘le roi règne, mais il ne gouverne pas’*), poder-se-ia denominar ‘reino’ o primeiro paradigma, e ‘governo’ o segundo. Sob esta perspectiva, a história do sistema político do Ocidente aparece como a história da contínua separação e cruzamento entre os dois paradigmas. In SACCO, Gianluca. Da teologia política à teologia econômica. Entrevista com Giorgio Agamben. Trad. Selvino José Assmann. *Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis*, vol. 2, n. 2, Florianópolis, jul/dez. 2005. Disponível em: <<[http://www.interthesis.cfh.ufsc.br/interthesis5/trad1\\_22.pdf](http://www.interthesis.cfh.ufsc.br/interthesis5/trad1_22.pdf)>> Acesso em 05 de maio de 2023.

<sup>74</sup> “[...] Longe de responder a uma lacuna normativa, o estado de exceção apresenta-se como a abertura de uma lacuna fictícia no ordenamento, com o objetivo de salvaguardar a existência da norma e sua aplicabilidade à situação normal. A lacuna não é interna à lei, mas diz respeito à sua relação com a realidade, à possibilidade mesma de sua aplicação. É como se o direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção, ou seja, criando-se uma área onde essa aplicação é suspensa, mas onde a lei, enquanto tal, permanece em vigor”. In AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 48-49.

<sup>75</sup> Com a Constituição de Weimar o texto constitucional deixa de refletir somente os interesses da classe dominante, tornando-se espaço de política-jurídica. A partir desta constituição, a Economia deixa de ser um assunto privado e passa ser um tema de Estado, sendo que desse processo originou-se o direito econômico. Ver BERCOVICI, Gilberto. As origens do direito econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (Impresso)*, p. 253-264, 2013. Disponível em:

Nos países periféricos, o conceito de emergência alcança o conteúdo dessas constituições provocando uma discussão a respeito da eficácia<sup>76</sup>. A permanente adoção de uma gestão administrativa baseada na exceção coloca em xeque o sentido de normatividade e dirigibilidade da lei suprema dos estados não pertencentes à primeira linhagem do capitalismo, relativizando suas respectivas soberanias econômicas, fenômeno também conhecido como Estado de Emergência Econômico Permanente (EEEP)<sup>77</sup>.

### 1.3.1 Da Relativização da Soberania Econômica nos Países Subdesenvolvidos

A soberania econômica deve ser tida como aspecto relevante senão definidora da soberania dos Estados. Sem soberania não há Estado, e sem Estado não há economia de mercado. De acordo com Karl Polanyi, a economia de mercado é um fenômeno moderno na medida em que é garantida pelo corpo estatal. Para ele, a existência de um mercado autorregulável foi uma tentativa frustrada do liberalismo que implicaria na destruição da organização social, sendo a sua síntese o Estado Liberal<sup>78</sup>.

Contudo, a soberania é relativa. De acordo com Gilberto Bercovici e José Augusto Fontoura Costa a relatividade deste tema só é discutido nos países periféricos e não nas potências hegemônicas, pois na periferia do capitalismo vislumbra-se o subdesenvolvimento como algo dado ou um fenômeno

---

<<file:///C:/Users/yrlclima/Downloads/333-Texto%20do%20Artigo-615-1-10-20131122.pdf>> Acesso em 17 de maio de 2023. Ver também MOHNHAUPT, Heinz. Justus Wilhelm Hedemann e o Desenvolvimento da Disciplina Direito Econômico. In BERCOVICI, Gilberto (coord.). *Cem Anos da Constituição de Weimar (1919-2019)*. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 471-510.

<sup>76</sup> Cf. Para não discutir as causas jurídicas e econômicas desse processo o Direito Constitucional reduz o tema ao campo da eficácia. V. BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento; Gustavo Binenbojm. (Org.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 725-738.

<sup>77</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Estado de Exceção Permanente: Atualidade de Weimar*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Azougue, 2012.

<sup>78</sup> Ver POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

de dominação histórico-estrutural decorrente de laços de dominação, e não como uma etapa prévia ao desenvolvimento<sup>79</sup>.

Esta dominação existente entre países centrais e periféricos também pode ser extraída de Fernand Braudel, para quem a desigualdade econômica é um reflexo das condições sociais e históricas do desenvolvimento capitalista. Para ele, esta desigualdade é retroalimentada pelos países privilegiados pelo capitalismo, os quais, por meio de investimentos, poder, tecnologia, informação etc, conseguem exercer influência sobre as nações desfavorecidas<sup>80</sup>. Segundo Braudel, o conceito de Economia-mundo (“um mundo em si mesmo” ou *Welt für sich*, nas suas palavras) permite identificar um núcleo capitalista que procura determinar a lógica do sistema econômico que o circunda<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. *Nacionalização: Necessidade e Possibilidades*. 1ª ed. São Paulo: Contracorrente, 2021, p. 17.

<sup>80</sup> Cf. BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII: os jogos das trocas*. Trad. Telma Costa, São Paulo: Martins Fontes, 1996. SOUSA, Ivo Carneiro de. *Colonialismo, Economia-Mundo e Globalização: trajetórias e debates historiográficos. Colóquio Internacional Globalização e Contextos Locais na África Subsariana*, 2002, p. 137-159. Disponível em: <<<https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/6931.pdf>>> Acesso em 08 de maio de 2023. Ver também MEDEIROS, Lea Vidigal. *Direito econômico e superação do subdesenvolvimento: BNDES e planejamento*. 2016. 331f. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, São Paulo.

<sup>81</sup> Segundo afirma Braudel: “[...] Uma vez mais, há interesse em fixar o vocabulário. Com efeito, necessitaremos utilizar duas expressões: economia mundial e economia-mundo, a segunda mais importante ainda do que a primeira. Por economia mundial entende-se a economia do mundo considerada em seu todo, o ‘mercado de todo o universo’, como já dizia Sismondi. Por economia-mundo, palavra que forjei a partir do vocábulo alemão *Weltwirtschaft*, entendo a economia de somente uma porção do nosso planeta, na medida em que essa porção forma um todo econômico. Escrevi, já faz tempo, que o Mediterrâneo do século XVI era, por si só, uma *Weltwirtschaft*, uma economia-mundo; podendo igualmente chamar-se-lhe, em alemão, ein Welt für sich, um mundo em si mesmo. Uma economia-mundo pode-se definir como uma tríplice realidade: – Ela ocupa um espaço geográfico dado; portanto, tem limites que a explicam e que variam, embora com uma certa lentidão. Ocorrem mesmo, forçosamente, de tempos em tempos, mas a longos intervalos, rupturas. Assim foi após as Grandes Descobertas do final do século XV. Assim foi em 1689, quando a Rússia, pela mão de Pedro o Grande, abriu-se para a economia européia. Imaginamos hoje uma franca, total e definitiva abertura das economias da China e da URSS: haveria então uma ruptura dos limites do espaço ocidental, como o que atualmente existe. – Uma economia-mundo aceita sempre um pólo, um centro, representado por uma cidade dominante, outrora uma cidade-Estado, hoje uma capital, entenda-se, uma capital econômica (nos Estados Unidos, Nova Iorque, não Washington). Aliás, podem existir, inclusive de modo prolongado, dois centros simultâneos numa mesma economia-mundo: Roma e Alexandria ao tempo de Augusto, Antônio e Cleópatra; Veneza e Gênova ao tempo da guerra de Chioggia (1378-1381); Londres e Amsterdam no século XVIII, antes da eliminação definitiva da Holanda. Pois um desses dois centros acaba sempre por ser eliminado. Em 1929; o centro do mundo, com um pouco de hesitação, passou assim, sem ambigüidade, de Londres para Nova Iorque.– Toda a economia-mundo se reparte em zonas sucessivas. O núcleo e a

A adaptação do direito doméstico às exigências do capital financeiro, com a primazia da gestão econômica sobre os espaços políticos<sup>82</sup> e o mito da neutralidade do Estado<sup>83</sup>, caracteriza o Estado de Exceção Econômico Permanente do Capitalismo Periférico (EEEEPCP).

No Estado de Exceção Econômico Permanente do Capitalismo Periférico os direitos de propriedade não são limitados para garantir os interesses gerais e o bem comum como instrumento de uma *lei de emergência econômica*, a exemplo do artigo 48 da Constituição de Weimar<sup>84</sup>. Nele, os direitos das pessoas são limitados para garantir a propriedade privada e a acumulação capitalista<sup>85</sup>.

Segundo Gilberto Bercovici, tal processo de exceção na América Latina é agravado pela hegemonia estadunidense e sua concepção de

---

região que se estende em torno do centro: as Províncias Unidas (mas não todas as Províncias Unidas) quando Amsterdam domina o mundo no século XVII; a Inglaterra (mas não toda a Inglaterra) quando Londres, a partir da década de 1780, suplanta definitivamente Amsterdam. Depois vêm as zonas intermediárias, em torno desse núcleo central. Finalmente, muito amplas, as margens que, na divisão de trabalho que caracteriza a economia-mundo, são mais subordinadas e dependentes do que participantes. Nessas zonas periféricas, a vida dos homens evoca freqüentemente o Purgatório, ou mesmo o Inferno. E a razão suficiente disso é, realmente, a sua situação geográfica." In BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Rocco, 1987, p.93-95.

<sup>82</sup> De acordo com Gilberto Bercovici: "A periferia vive em um estado de exceção econômico permanente, contrapondo-se à normalidade do centro. Nos Estados periféricos há o convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. A razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado" In BERCOVICI, Gilberto. O Estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, v. 11, p. 95-99, 2006. Disponível em: <<<https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/780/1640>>> Acesso em 08 de maio de 2023. Ver também BERCOVICI, Gilberto. Entre o Estado Total e o Estado Social: Atualidade do debate sobre o direito, Estado e economia na República de Weimar. 2003. 172f. Tese (Livre-Docência em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <<[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22092009-150501/publico/Gilberto\\_Bercovici\\_TeseLD.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22092009-150501/publico/Gilberto_Bercovici_TeseLD.pdf)>> Acesso em 08 de maio de 2023.

<sup>83</sup> Ver BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, v. 105, p. 389, 2010. Disponível em: <<<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67907/70515>>> Acesso em 08 de maio de 2023.

<sup>84</sup> Ver SCHEUERMAN, William E. The Economic State of Emergency. *Cardozo Law Review*, vol. 21, 2000, pp. 1869-1894.

<sup>85</sup> Ver BERCOVICI, *op.cit.*, 2006.



política universal (*Weltpolitik*) como política universal (*Weltpolizei*), efetivada por meio de processos de enquadramento político-ideológico e econômico-financeiro dos demais países<sup>86</sup>, fenômeno que é intensificado pelos processos de mundialização econômica provocado pela globalização<sup>87</sup>.

No Brasil, o Estado de Exceção Econômico Permanente do Capitalismo Periférico viabiliza-se sob o manto de uma legalidade constitucional desde 1988, sob nomenclaturas diversas (modernização, abertura comercial, liberalização, simplificação, desburocratização etc) que mal velam os verdadeiros propósitos das razões de Estado.

### 1.3.2 Do caso brasileiro

---

<sup>86</sup> *Id., Ibid., loc.cit.* No estudo Soberania e Constituição Bercovici também assinala que: “Com a hegemonia norte-americana no cenário mundial, a crise se tornou, como afirma Jules Lobel, uma obsessão. Qualquer desafio ou contestação a esta hegemonia é vista como uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos. Deste modo, não há mais distinção entre normalidade e exceção, com um estado de emergência permanente em uma era de guerras não declaradas e envolvimento norte-americano constante em conflitos internos das outras nações. A concepção de segurança nacional fundamenta todas as medidas do Estados Unidos em suas relações internacionais. A base da doutrina é a soberania do Estado, não da constituição. Os poderes de crise estão rotinizados, assegurando a preponderância teórica e prática das doutrinas relativistas dos poderes presidenciais. [...] Depois da Segunda Guerra Mundial, a concepção de segurança nacional não se restringiu mais à defesa externa, mas foi expandida para a segurança interna, confundindo os limites entre normalidade e exceção. A doutrina da segurança nacional é, assim, utilizada para manter a hegemonia internacional norte-americana, utilizando os poderes de exceção sem controle algum. A política externa norte-americana se funda em critérios de exceção que afetaram também o funcionamento interno do seu sistema constitucional. A flexibilidade é a regra constitucional nos tempos do estado de exceção permanente”. In BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p.328-329.

<sup>87</sup> Sobre as interseções entre soberania, Estado de Direito e Globalização ver JAYASURIYA, Kanishka. *Globalization, Sovereignty, and the Rule of Law: From Political to Economic Constitutionalism?*. *Constellations*, vol. 8, n. 4, p. 442-460, 2001. De acordo com Bercovici, “[...] O processo de mundialização econômica está causando a redução dos espaços políticos, substituindo a razão política pela técnica. Há um processo de tentativa de substituição dos governos que exprimem a soberania popular pelas estruturas de *governance*, cujos protagonistas são organismos nacionais e internacionais independentes ‘neutros’ (bancos, agências governamentais ‘independentes’, organizações não-governamentais, empresas transnacionais, etc) e representantes de interesses econômicos e financeiros. In BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 334.

O Estado brasileiro está sob a égide da Constituição Federal de 1988. Como norma principal, ela ocupa o topo da ordem jurídica nacional por inspiração do constitucionalismo normativo<sup>88</sup>.

A Constituição Federal de 1988 sofreu 128 (cento e vinte oito) emendas constitucionais<sup>89</sup>, parte considerável alterando os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, regras eleitorais e até financeiras.

Na Constituição de 1988 o Poder Legislativo Federal tem desenho bicameral, com diversas atribuições<sup>90</sup>, sendo imprescindível que o presidente da República tenha bom diálogo com ela para governar.

Por sua vez, o Poder Executivo dispõe de inúmeras atribuições no Brasil<sup>91</sup>, com poderes sobre orçamento<sup>92</sup>, sobre cargos da Administração Federal<sup>93</sup>, chefia das Forças Armadas<sup>94</sup>, decisões sobre políticas econômicas<sup>95</sup>, sobre nomeações no Judiciário federal<sup>96</sup>, eleitoral<sup>97</sup>, trabalhista<sup>98</sup> e militar<sup>99</sup>, cortes superiores<sup>100</sup>, nomeações do Procurador-Geral da República e

<sup>88</sup> Sobre o assunto ver HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

<sup>89</sup> Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/quadro\\_emc.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm)>> Acesso em 08 de maio de 2023.

<sup>90</sup> As funções congressuais constam dos artigos 48 e 49 da Constituição Federal. Já as atribuições da Câmara dos Deputados estão no artigo 51, e as do Senado Federal no artigo 52.

<sup>91</sup> Segundo José Afonso da Silva, “[...] Pode dizer-se, de modo geral, que se trata de órgão constitucional (supremo) que tem por função a prática de atos de chefia de estado, de governo e de administração”. In SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.542.

<sup>92</sup> Arts. 61, §1º, II, “b”, e 165, incisos I a III, além do 84, inciso XXIII.

<sup>93</sup> Arts. 61, §1º, II, “a”; e 84, incisos I e VI (“a” e “b”) e XXV.

<sup>94</sup> Arts. 84, inciso XIII, e 142, *caput*.

<sup>95</sup> Art. 84, inciso XI; é consequência da chefia da Administração Federal (art. 84, inciso VI, alínea “a”). A sua sanção também é indispensável nos planos e programas sociais, regionais e setoriais de desenvolvimento de que trata o inciso IV do art. 48. Sobre o tema ver também SILVEIRA, T.H.O.B.P. *O Plano Real e o Balanço de Pagamentos do Brasil*. 2015. 192f. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 125-128.

<sup>96</sup> Arts. 84, inciso XVI, e 107, *caput*.

<sup>97</sup> Arts. 84, inciso XVI, e 120, inciso III;

<sup>98</sup> Arts. 84, inciso XVI, e 115, *caput*.

<sup>99</sup> Art. 123, *caput*.

diretores do banco central<sup>101</sup>. Tem, ainda, faculdade de contrair obrigações externas<sup>102</sup>, celebrar compromissos internacionais<sup>103</sup>, decretar Estado de Defesa e de Sítio<sup>104</sup> e propor o de Calamidade Pública em âmbito nacional<sup>105</sup>, expedir decretos regulamentares e autônomos<sup>106</sup>, medidas provisórias com força de lei<sup>107</sup>, etc.

A União concentra parcela considerável das receitas<sup>108</sup> (primárias e derivadas) e do controle sobre recursos estratégicos<sup>109</sup>, decorrendo daí seu poder de legislar sobre matérias sensíveis<sup>110</sup>.

Por conta deste desenho institucional o Chefe do Poder Executivo Federal tem amplos poderes de intervenção sobre a ordem jurídica<sup>111</sup>, embora também deva se reconhecer que o Congresso Nacional tem o poder de sustá-los<sup>112</sup> e o Supremo Tribunal Federal a competência de interpretar por último leis e atos normativos de acordo com a Constituição Federal<sup>113</sup>.

Há, assim, inúmeros modos de se analisar o Estado de Emergência Econômico Permanente no Capitalismo Periférico no Brasil, pois, como afirma Agamben, o Estado de Exceção é exercido por todos os poderes republicanos<sup>114</sup>.

<sup>100</sup> Art. 84, inciso XIV; art. 101, parágrafo único; art. 104, parágrafo único; art. 111-A; art. 119, inciso II; art. 123, *caput*.

<sup>101</sup> Art. 84, inciso XIV.

<sup>102</sup> Art. 84, inciso VIII.

<sup>103</sup> Art. 84, inciso XX.

<sup>104</sup> Art. 84, inciso IX. Arts. 136 e 137.

<sup>105</sup> Art. 84, inciso XXVIII, e arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G.

<sup>106</sup> Art. 84, incisos IV e VI.

<sup>107</sup> Art. 84, inciso XXVI, e art. 62, *caput*.

<sup>108</sup> Arts. 172 a 174; arts. 153 e 154, com respectivos incisos.

<sup>109</sup> Art. 20, e arts. 176 e 177.

<sup>110</sup> Art. 22, e art. 24, §1º.

<sup>111</sup> *Vide* subcapítulo 2.3.

<sup>112</sup> Art. 49, inciso V.

<sup>113</sup> Art. 102, *caput*.

<sup>114</sup> Sobre o poder legislativo ver AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 19; sobre o poder judiciário ver *Id.*, *ibidem*, p.48-49. Sobre o decisionismo do poder executivo v. COSTA, Flávia. Entrevista com Giorgio Agamben. *Revista do Departamento de Psicologia – UFF*, vol. 18, n. 1, p. 133, jan/jun. 2006. Disponível em:

Apesar disso, o presente trabalho terá atenção voltada para o estudo das medidas adotadas pelo Chefe da Administração Pública Federal, o qual tem controle direto sobre recursos naturais e energéticos, o que, considerando o objeto desta dissertação (Soberania Petrolífera em Estado de Exceção) será metodologicamente mais apropriado, posto que não está por ora eliminada a possibilidade de alguma ou outra medida presidencial demandar a análise de decisões judiciais ou de deliberações parlamentares.

## 2. DO ESTADO DE EXCEÇÃO ECONÔMICO BRASILEIRO

### 2.1 GOVERNOS FHC

Quando promulgada em 5 de outubro de 1988 surgiram em setores diversos da economia e da política comentários de que o texto constitucional tornaria “o país ingovernável” por conta das supostas “regulamentações detalhadas” dos elementos econômicos e sociais<sup>115</sup>.

Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à presidência em 1995 a missão era rever a Constituição Federal de 1988 aprovada 7 (sete) anos antes. Foram editadas 34 (trinta e quatro) emendas constitucionais durante o seu governo, sendo a primeira em 15 de agosto de 1995 e a última em 19 de dezembro de 2022.

As principais medidas tinham por objetivo, segundo o ex-presidente FHC, “modernizar a economia nacional”<sup>116</sup>. Na esteira dessa modernização foram criados os planos de desestatização e a revisão dos planos estratégicos, incluindo o setor minerário.

No mesmo período, consolidou-se a política macroeconômica cambial e inflacionária vigente até os dias atuais (controle de meta da inflação e câmbio flutuante). Idêntico raciocínio se aplica à atuação do Banco Central e do Banco Nacional de Desenvolvimento Nacional e Estratégico na esfera do planejamento<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Ver Constituição de 1988 tornou o país ingovernável, diz Sarney. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<[https://www.conjur.com.br/2008-set-14/constituicao\\_88\\_tornou\\_pais\\_ingovernavel\\_sarney](https://www.conjur.com.br/2008-set-14/constituicao_88_tornou_pais_ingovernavel_sarney)>>. Acesso em 10 de maio de 2023.

<sup>116</sup> Fernando Henrique Cardoso afirma que a capacidade de investimento dos Estados impõe uma reforma administrativa, algo que é condição para governabilidade e direito dos cidadãos. Ver CARDOSO, FH. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. Disponível em: <<<https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>>>. Acesso em 10 de maio de 2023.

<sup>117</sup> Cf. BERCOVICI, G. O Papel Recente do Estado no Capitalismo Brasileiro. *Educação Brasileira*, v. 37, p. 123-144, 2015.

As medidas jurídico-econômicas deste período foram abrangentes e tornaram-se alvo de diversos estudos e pesquisas, motivo pelo qual, por corte metodológico, entende-se ser importante mencionar três políticas jurídico-econômicas que interessam ao objeto fundamental desta dissertação: I. O Plano Monetário (relacionado ao planejamento orçamentário e econômico). II. O Plano Gerencial ou Administrativo ou Desestatizador (relacionado à modelagem estatal). III. O Plano Energético (consequente do planejamento econômico-financeiro e da modelagem do Estado).

### 2.1.1 Plano Monetário

O Plano Real está na base do projeto financeiro do governo FHC. Não apenas anti-inflacionário, o Plano Real foi o mecanismo macroeconômico por excelência que sepultou o nacional-desenvolvimentismo<sup>118</sup>.

A normalização da inflação teve como consequência o aumento do crescimento passivo externo e o rentismo, caracterizando-se pelo pacto de classes no qual o setor financeiro tem papel hegemônico<sup>119</sup>.

Toda a articulação financeira e orçamentária desse período tem amparo na âncora fiscal gerada pelo Real. Globalmente, o Plano Real teve três fases: o ajuste fiscal prévio, a implementação do URV e a nova moeda.

O ajuste fiscal inicial foi anunciado em 07 de dezembro de 1993 e exigiu a aprovação de uma emenda constitucional para viabilizar um corte

---

<sup>118</sup> Ver BELLUZZO, Luiz G.; ALMEIDA, Júlio G. Plano Real: do sucesso aos impasses. *Economia Aplicada*, v.3, n. especial, 1999.

<sup>119</sup> Ver BRITO, M. B.; HERRLEIN JR., R. O Plano Real e a República rentista. *Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas*, v. 27, p. 321-339, 2019. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrlclima/Downloads/publicatio\_csa,+A-5+321-338.pdf>> Acesso em 10 de maio de 2023.

orçamentário na faixa de 20% dos gastos vinculados de 1994 a 1995<sup>120</sup>. A medida ficou conhecida como Fundo Social de Emergência<sup>121</sup>.

Neste período, o orçamento federal era aprovado com margem considerável de déficit e havia uma expectativa de que a inflação gerasse uma compensação pelo lado dos recursos públicos. Assim, segundo Bacha, “a finalidade dessa primeira etapa era demonstrar a capacidade do governo federal de executar as despesas orçadas sem precisar da receita gerada pela inflação”<sup>122</sup>.

A implementação do URV viria a ser o embrião da nova moeda, necessário à ambientação do novo padrão monetário, supostamente contornando o problema da criação de duas moedas simultâneas e a indexação geral dos preços econômicos<sup>123</sup>.

Assim, para se adequar ao padrão econômico-financeiro, os salários dos trabalhadores (dos setores público e privado), os novos contratos, os preços públicos e a taxa de câmbio foram convertidas em URV nos termos da Lei Federal nº 8.880, de 27 de Maio de 1994<sup>124</sup>, medida esta que durou quatro meses.

A emissão do Real ocorreria em 1º de julho de 1994 segundo a referida lei (art. 3º, §1º), tendo o anúncio oficial da moeda sido feito com trinta

---

<sup>120</sup> Ver BRASIL. *Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm)>> Acesso em 29 de maio de 2023.

<sup>121</sup> Verdadeiramente, o Plano Real foi implementado no último ano do mandato de Itamar Franco. Seu sucesso garantiria a possível eleição do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso para presidente da República. Cf. BACHA, E. Plano Real: uma avaliação preliminar. *Revista do BNDES*, n. 3, junho, 1995. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrliclima/Downloads/RB%2003\_final.PDF>>. Acesso em 10 de maio de 2023.

<sup>122</sup> BACHA, *op. cit.*, p.7.

<sup>123</sup> Cf. RAMOS, Ana Paula. *Estabilização e política econômica: a experiência do plano real*. 1998. 131f. Dissertação de Mestrado em Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, p. 81-82.

<sup>124</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 8.880/1994*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8880.htm#:~:text=LEI%20No%208.880%2C%20DE%2027%20DE%20MAIO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Programa%20de,URV\)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8880.htm#:~:text=LEI%20No%208.880%2C%20DE%2027%20DE%20MAIO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Programa%20de,URV)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)>> Acesso em 18 de maio de 2023.

dias de antecedência para se criar a confiança no mercado e evitar um “novo choque inflacionário”. Desta maneira, “com a substituição do cruzeiro real pelo Real como moeda oficial do país, todos os contratos cujo valor havia sido estipulado em termos reais (URV) passaram a ter valor fixo em termos nominais (isto é, Reais)”<sup>125</sup>.

Com isso, esperava-se que a nova moeda resolvesse o problema inflacionário com inserção do mercado brasileiro no cenário externo. Estruturalmente, tal questão monetária exigiria uma “reforma do Estado” a fim de adequar o modelo econômico nacional às exigências do capital estrangeiro<sup>126</sup>.

### 2.1.2 Plano Gerencial

A reforma administrativa do Governo FHC foi sintetizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento que contém inúmeras impressões acerca do papel estatal no ambiente econômico e de como o setor público deveria “modernizar-se” ante o “retrocesso burocrático sem precedentes” caracterizado pelo modelo constitucional de 1988<sup>127</sup>.

Segundo Lúcia Cortes da Costa, a reforma de Estado foi estimulada pela ação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional como medida para que se impulsionasse o desenvolvimento ao lado do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> BACHA, *op. cit.*, p.9.

<sup>126</sup> Ver Ver BELLUZZO, Luiz G.; ALMEIDA, Júlio G. Plano Real: do sucesso aos impasses. *Economia Aplicada*, v.3, n. especial, 1999.

<sup>127</sup> O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tinha 88 páginas. As críticas severas ao modelo constitucional de 1988 estava em tópico específico (3.3). Cf. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. *Biblioteca da Presidência da República*. Brasília, 1995. Disponível em: <<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>> Acesso em 10 de maio de 2023.

<sup>128</sup> DA COSTA, Lúcia Cortes. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. *Pesquisa e Arte*, v.11, n.1, p.49-79, 2000. Disponível em: <<<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11922/8632>>>. Acesso em 10 de maio de 2023. Cf. DA COSTA, Lúcia Cortes. *A Reforma do Estado no Brasil: Uma Crítica ao Ajuste Neoliberal*. 2000. Tese de Doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.



Sob a coordenação do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Luis Carlos Bresser Pereira, a reforma do Estado abrangeu a Administração Direta e Indireta, estatais, entidades de terceiro setor, regime de pessoal e os setores estratégicos, na intenção de se implantar uma “Administração Gerencial” no lugar de uma “Administração Burocrática”<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> A Emenda Constitucional nº 19/1998 inseriu o princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição Federal, sendo este um dos fundamentos da reforma administrativa de FHC. Para Bresser Pereira, um de seus formulares: “[...] A atual administração pública burocrática, misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas, por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da nova gestão pública (*new public management*). As reformas administrativas na América Latina costumam ser apenas mudanças *ad hoc* no organograma da administração, que são implementadas no momento em que o novo governo toma posse. Essas são falsas reformas que não envolvem mudanças institucionais significativas. Na verdade, foram apenas duas as verdadeiras reformas administrativas desde a construção dos estados nacionais modernos: a Reforma Burocrática ou Reforma do Serviço Público e a Reforma Gerencial da Administração Pública. A primeira, que foi analisada por Weber, diz respeito à formação de um serviço público profissionalizado; ocorreu em meados do século XIX na Europa ocidental, no início do século XX nos EUA e na década de 30 no Brasil. A reforma gerencial, que flexibiliza os processos e os regulamentos burocráticos, conferindo um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais e aos seus gerentes, é a segunda: é um novo fenômeno histórico, que ganhou força nas últimas duas décadas, quando as pessoas começaram a perceber que uma das razões da atual crise fiscal do Estado era a ineficiência estrutural da administração pública burocrática. A Reforma Gerencial de 1995 foi definida inicialmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995). Nesse documento, após se constatar a ineficiência do serviço público existente no Brasil, desenvolve-se um quadro teórico para a reforma, inspirado nas reformas gerenciais que estão sendo implementadas desde a década de 80 em certos países da OCDE, e particularmente na Grã-Bretanha. A reforma envolve: a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas, que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas, que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas; f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) organizações sociais, isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado — como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.; g) assegurar a responsabilização (*accountability*) por meio da administração por objetivos, da criação de quase-mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno — os controles clássicos da administração pública burocrática — que devem ter um peso menor. Uma característica essencial da reforma do Estado brasileira, prevista no Plano Diretor, mas anterior a ele, como também o é a descentralização para estados e municípios de serviços sociais, foi a decisão de privatizar as empresas estatais que produzem bens e serviços para o mercado. O Plano Diretor previa ainda

No campo da Administração Direta operou-se o fenômeno da desconcentração com a divisão interna das atividades administrativas, criando-se os órgãos públicos. Na esteira desse movimento foi aprovada a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei Federal nº 9.784/1999<sup>130</sup>), cujos princípios são “legalidade”, “finalidade”, “motivação”, “razoabilidade”, “proporcionalidade”, “moralidade”, “ampla defesa”, “contraditório”, “segurança jurídica”, “interesse público” e “eficiência” (art. 2º).

No campo da Administração Indireta o objetivo era restringir a atuação direta do Estado no domínio econômico. A atividade estatal deveria neutralizar-se, passando de interventora para reguladora. Com a regulação, o Estado ocuparia a figura de terceiro imparcial e responsável apenas por normatizar, fiscalizar e sancionar os agentes do mercado. Para tanto, importou-se o modelo estadunidense das Agências Reguladoras, instituições tidas como “independentes” cujo escopo seria o de gerenciar as distorções do mercado setorialmente. Embarcando nesta ideia foram criadas diversas autarquias especializadas para categorias econômicas específicas, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Lei Federal nº 9.427/1996<sup>131</sup> e Decreto nº 2.335/2007<sup>132</sup>), a Agência Nacional de

---

uma mudança que estava apenas começando no setor público: a terceirização das atividades de apoio para o setor privado, desde serviços simples como segurança e limpeza, até complexos como consultoria e serviços de computação. Enquanto se terceirizavam para o setor privado essas atividades, a proposta talvez mais inovadora do Plano Diretor era transferir as atividades sociais e científicas, que a sociedade acredita devam ser total ou parcialmente financiadas pelo Tesouro, para o setor público não-estatal, transformando-as em organizações sociais. Por outro lado, grande ênfase era dada no Plano Diretor ao fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, onde as decisões de políticas são tomadas por políticos e altos funcionários”. *In* BRESSER-PEREIRA, L. C.. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira. *Revista do Serviço Público (Brasília)*, Brasília, v. 50, n.4, p. 5-29, 1999. Disponível em: <<file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Cap%C3%ADtulo%203/bresser%20reforma%20gerencial.pdf>> Acesso em 10 de maio de 2023.

<sup>130</sup> BRASIL. *Lei Federal* nº 9.794/1999. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

<sup>131</sup> BRASIL. *Lei Federal* nº 9.427/1996. Disponível em: <<[<sup>132</sup> BRASIL. \*Decreto\* nº 2.335/2007. Disponível em: <<\[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\\_03/decreto/d2335.HTM\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/decreto/d2335.HTM\)>> Acesso em 17 de maio de 2023.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.427%2C%20DE%2026%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201996.&text=Institui%20a%20Ag%C3%AAncia%20Nacional%20de,el%C3%A9trica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.>> Acesso em 17 de maio de 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997<sup>133</sup>), a Agência Nacional do Petróleo (Lei nº 9.478/1997<sup>134</sup>), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Lei nº 9.782/1999<sup>135</sup>), a Agência Nacional de Saúde Complementar (Lei nº 9.961/2000<sup>136</sup>) e a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (Lei nº 9.984/2000<sup>137</sup>).

No âmbito estatal deliberou-se pela privatização, com alienação do capital público ao setor privado. Tais privatizações afetaram sobretudo as áreas sensíveis (tópico seguinte – 2.1.3). A diminuição do tamanho do Estado no contexto econômico seria um imperativo para que se estabelecesse um ambiente competitivo igual entre as empresas e a instituição estatal não causasse distorções concorrenciais. A alocação dos investimentos estatais deveria restringir-se à prestação dos serviços públicos indispensáveis à sociedade, os demais serviços seriam objeto de permissão ou concessão (Lei Federal nº 9.074/1995<sup>138</sup>), ou prestados mediante auxílio pelos entes paraestatais (Lei Federal nº 9.637/1998<sup>139</sup> e Lei Federal nº 9.790/1999<sup>140</sup>). A “diminuição do tamanho do Estado” também tornaria dispensável a força de mão de obra dos servidores públicos, razão pela qual criou-se novos marcos legais relativizando a estabilidade, as exonerações e as demissões (Lei Federal nº 9.527/1997<sup>141</sup> e Lei Complementar nº 101/2000<sup>142</sup>). Implementou-se Planos de Desligamento Voluntário (Medida Provisória nº

---

<sup>133</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 9.472/1997.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

<sup>134</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 9.478/1997.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

<sup>135</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 9.782/1999.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9782.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

<sup>136</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 9.961/2000.* Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9961.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

<sup>137</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 9.984/2000.* Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9961.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

<sup>138</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 9.074/1995.* Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

<sup>139</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 9.637/1998.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

<sup>140</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 9.790/1999.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

<sup>141</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 9.527/1997.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9527.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

<sup>142</sup> BRASIL. *Lei Complementar nº 101/2000.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

1.917/1999<sup>143</sup>), tornando possível a saída do agente público do Estado por acordo. Toda a aposta governamental concentrou-se na neutralidade da política econômica do Estado, na relativização e no desmonte da máquina administrativa, até mesmo em setores estratégicos como a energia.

### 2.1.3. Plano Energético

Como suposta medida de internacionalização econômica e financeira, geradas tanto pela reforma monetária e fiscal como também pela reforma administrativa, o Plano Diretor envolveu as áreas estratégicas, de que é exemplo o setor energético<sup>144</sup>.

O norte dessas medidas era acabar com os monopólios. Os seus formuladores partiam do pressuposto de que a atuação privada alocaria mais adequadamente os recursos humanos e econômicos, e o interesse nacional residiria apenas no controle de qualidade e eficiência dos serviços em geral. Para esta concepção, o Estado não deveria ser agente principal de nenhuma atividade econômica diretamente, pois este seria um modelo varguista que estava esgotado. O Estado deveria desfazer-se de seus ativos, visto que estes geravam custos e não entregavam resultados satisfatórios. A melhor solução para esses problemas

---

<sup>143</sup> BRASIL. *Medida Provisória nº 1.917/1999*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1917-2.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1917-2.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

<sup>144</sup> Os objetivos da privatização também estavam lançados na Lei Federal nº 9.491/1997: Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais: I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida; III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito; V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integram o Programa. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm)>> Acesso em 11 de maio de 2023.

seria a privatização, com venda integral ou parcial dos bens públicos aos agentes privados<sup>145</sup>.

Como salienta Bercovici, a questão da infraestrutura foi deixada de lado pelo Governo FHC. Em vez de se dotar de maior estrutura e transparência as estatais, seguiu-se o caminho da privatização como pretexto para se desfazer delas. Desta maneira, atingiu-se uma finalidade contrária àquela pretendida, pois o fim do monopólio público ensejou o início dos monopólios e dos oligopólios privados<sup>146</sup>.

A reestruturação energética se deu no âmbito da eletricidade, do minério, do petróleo e do gás<sup>147</sup>. Na seara elétrica, foi criada a Agência Nacional

<sup>145</sup> Segundo o art.2º, §1º da Lei Federal nº. 9.491/1997: § 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. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm)>> Acesso em 11 de maio de 2023.

<sup>146</sup> Segundo Bercovici “[...] O Brasil era dotado de empresas estatais globais pelo seu tamanho, capacidade técnica, financeira e organizacional para operar tanto no país como no exterior e dotadas de um sistema de planejamento estratégico, responsáveis por grande parte da infraestrutura e do desenvolvimento tecnológico do país: a Companhia Vale do Rio Doce, a Petrobrás, a Eletrobrás e o Sistema Telebrás (em conjunto com a Embratel). Ao invés de dotar estas empresas de maior capacidade operacional e reforçar o controle público e a transparência sobre seus recursos, o Governo Fernando Henrique Cardoso optou por desmontá-las, cortar seus investimentos e desestruturar suas finanças, a fim de justificar a privatização da maior parte delas. A privatização das empresas estatais significou a desestruturação dos sistemas energético e de comunicações integrados, que eram fundamentais para a manutenção de um mercado interno de dimensões continentais, como o brasileiro, e uma inserção internacional competitiva, não subordinada. A fragmentação das empresas estatais de infraestrutura substituiu, na maior parte dos casos, o monopólio estatal pelo monopólio ou oligopólio privado, além de romper com o planejamento estratégico integrado da rede de serviços básicos e com um sistema interligado de tarifas cruzadas”. In BERCOVICI, Gilberto. *A Soberania Econômica e o Desmonte do Estado no Brasil*. In: ARCA (Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável). (Org.). *Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: Riscos e Desafios para as Organizações e as Políticas Públicas Federais*. 1ª ed. Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA, 2019, v. , p. 253-263. Disponível em:

<<<file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Cap%203%ADtulo%203/desmonte%20brasil%20bercovici.pdf>>> Acesso em 11 de maio de 2023.

<sup>147</sup> Houve também reforma no “setor das telecomunicações”, por meio da Emenda Constitucional nº 8/95, que conferiu novas redações ao inciso XI e à alínea “a” do inciso XII do art.21 da Constituição Federal. No contexto dessa mudança, também foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (Lei Federal nº 9.472/1997).

de Energia Elétrica – ANEEL e se deflagrou um processo de fatiamento (descentralização) do setor, estabelecendo-se compromisso de longo prazo de privatização das estatais na forma da Lei Federal nº 9.468/1998 (art.5º)<sup>148</sup>. No plano minerário, foi privatizada a Companhia da Vale do Rio Doce, a maior empresa de minério do Brasil e a 25º maior empresa do mundo à época (US\$ 8,6 bilhões). A venda da Vale gerou diversos questionamentos pela forma como conduzida, gerando 58 ações por problemas diversos na Justiça<sup>149</sup>. A sua alienação foi financiada pelo próprio Estado, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento

---

<sup>148</sup> Tais mudanças no setor elétrico redundaria na crise de 2021, cuja discussão fugiria ao objeto deste estudo (Cf. SROUR, Sandra. *A Reforma do Estado e a Crise no Setor de Energia Elétrica: Uma Visão Crítica do Caso Brasileiro*. 2005. 136f. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Faculdade Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.). O artigo 5º da mencionada lei foi revogado em 2004, mas aqui registra-se como era o teor do dispositivo: “Art. 5º O Poder Executivo promoverá, com vistas à privatização, a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras S/A - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias Centrais Elétricas Sul do Brasil S/A - ELETROSUL, Centrais Elétricas Norte do Brasil S/A - ELETRONORTE, Cia. Hidroelétrica do São Francisco - CHESF e Furnas Centrais Elétricas S/A, mediante operações de cisão, fusão, incorporação, redução de capital, ou constituição de subsidiárias integrais, ficando autorizada a criação das seguintes sociedades: I - até seis sociedades por ações, a partir da reestruturação da ELETROBRÁS, que terão por objeto principal deter participação acionária nas companhias de geração criadas conforme os incisos II, III e V, e na de geração relativa à usina hidrelétrica de Tucuruí, de que trata o inciso IV; II - duas sociedades por ações, a partir da reestruturação da ELETROSUL, tendo uma como objeto social a geração e outra como objeto a transmissão de energia elétrica; III - até três sociedades por ações, a partir da reestruturação de Furnas Centrais Elétricas S/A, tendo até duas como objeto social a geração e outra como objeto a transmissão de energia elétrica; IV - seis sociedades por ações, a partir da reestruturação da ELETRONORTE, sendo duas para a geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, relativamente aos sistemas elétricos isolados de Manaus e Boa Vista, uma para a geração pela usina hidrelétrica de Tucuruí, uma para a geração nos sistemas elétricos dos Estados do Acre e Rondônia, uma para geração no Estado do Amapá e outra para a transmissão de energia elétrica; V - até três sociedades por ações, a partir da reestruturação da CHESF, tendo até duas como objeto social a geração e outra como objeto a transmissão de energia elétrica. § 1º As operações de reestruturação societária deverão ser previamente autorizadas pelo Conselho Nacional de Desestatização - CND, na forma da Lei no 9.491, de 9 de setembro de 1997, e submetidas à respectiva assembléia-geral pelo acionista controlador. § 2º As sociedades serão formadas mediante versão de moeda corrente, valores mobiliários, bens, direitos e obrigações integrantes do patrimônio das companhias envolvidas na operação”. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9648cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9648cons.htm)>> Acesso em 11 de maio de 2023.

<sup>149</sup> Uma destas ações foi movida pelos juristas Celso Antonio Bandeira de Mello, Goffredo Carlos da Silva Telles, Dalmo de Abreu Dallari, Fabio Konder Comparato, Eros Roberto Grau, Sérgio Sérulo da Cunha, Weida Zancaner e Américo Lourenço Masset Lacombe. Ver Advogados apontam supostas irregularidades cometidas pelo BNDES no processo de desestatização. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 2 de maio de 1997. Disponível em: <<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc020506.htm>>> Acesso em 11 de maio de 2023.

Nacional e Estratégico – BNDES<sup>150</sup>, sendo expressiva do desmonte nacional e apontada como causa de catástrofes naturais recentes<sup>151</sup>.

No campo petrolífero, a reforma no setor se deu através da Emenda Constitucional nº 9/1995<sup>152</sup>, que conferiu nova redação ao §1º do art. 177 e acrescentou o §2º a este dispositivo constitucional. A medida corresponderia a uma “flexibilização” da propriedade do petróleo. Ela veio acompanhada da Lei nº

---

<sup>150</sup> Sobre o assunto vale transcrever trecho do trabalho de Fátimo Russo: “[...] Em 1º de junho de 1995, incluiu-se a Vale no Programa Nacional de Desestatização, por meio do Decreto nº 1.510, assinado pelo Presidente da República. A partir desta data, iniciaram-se os preparativos para o processo de privatização da companhia. Em 1996, foi assinado o contrato entre o BNDES e os dois consórcios que fariam a avaliação econômico-financeira, a modelagem de venda e a oferta de ações para a privatização. Em 5/02/97, aprovou-se o modelo de venda pelo Conselho Nacional de Desestatização - CND, órgão máximo da privatização constituído por 6 ministros de Estado. Praticamente um mês depois, foi publicado o edital de venda da Vale, o qual continha como cláusula do modelo de venda aprovado pelo governo que nenhuma empresa poderia adquirir mais de 13% do capital total da companhia. Com a decisão de incluir a Vale no PND, surgiram vários contratempos que o BNDES precisou enfrentar para concluir os preparativos para o leilão de privatização. [...] No leilão de privatização participaram dois consórcios: o Consórcio Brasil e o Consórcio do grupo Votorantin. O Consórcio Brasil, liderado pela Companhia 45 Siderúrgica Nacional- CSN, venceu o leilão da Companhia Vale do Rio Doce, realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. O grupo arrematou 41,73% das ações ordinárias do Governo Federal por US\$ 3,338 bilhões, correspondendo a um ágio de 19,99 % sobre o preço mínimo. O Consórcio Brasil foi integrado pelos fundos de pensão do Banco do Brasil - Previ, da Petrobrás - Petros, da Fundação Cesp - Fundação Cesp e da Caixa Econômica Federal - Funcef, pelo Banco *Opportunity* e pelo *Nations Bank*, além da Companhia siderúrgica Nacional. Na época da privatização o valor de mercado da Vale era US\$ 8,6 bilhões e estava classificada em 25º lugar na relação de companhias emergentes mais valiosas do mundo, conforme trabalho publicado na *Business Week*. A partir de sua privatização, em maio de 1997, a CVRD realizou um grande processo de reestruturação organizacional, remodelando a estrutura funcional e instituindo um Programa de Demissão Incentivada. Com isso, o quadro de pessoal passou de 15.483 funcionários para 10.865 e a empresa deixava de ser uma estatal e passava a integrar o mundo de negócios ‘globalizado’ “. In RUSO, Fátimo Ferreira. *Privatização da Vale do Rio Doce: Valores, Manifestações e Implicações*. 2002. 91f. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, p.44-45.

<sup>151</sup> “[...] No Brasil, por exemplo, a política brasileira de exploração dos recursos minerais e energéticos foi desestruturada nos anos 1990, com o processo de privatização, cuja principal polêmica se deu em torno da venda da Companhia Vale do Rio Doce, em 1997. Com a decisão de privatizar a Companhia Vale do Rio Doce, o Governo Fernando Henrique Cardoso ignorou o papel que a empresa tinha no desenvolvimento regional do país. A Companhia Vale do Rio Doce tinha capacidade autônoma de atrair investimentos e parcerias, além de ser internacionalmente competitiva. A sua política não era exclusivamente voltada à mineração e exportação, mas também articulava espacialmente as várias áreas abrangidas por sua atuação, sendo, na expressão de Maria da Conceição Tavares, um “vetor de dinamização econômica e integração produtiva nacional”. O argumento principal utilizado para justificar a privatização, o da necessidade de obtenção de recursos para diminuir a dívida interna do país, não possui veracidade alguma. O Estado brasileiro perdeu parte de sua capacidade autônoma de decisão sobre a política econômica, uma empresa essencial para o planejamento do desenvolvimento nacional e seu grande instrumento de atuação no setor mineral, além de divulgar as informações estratégicas sobre os recursos minerais do

9.478/1997, que passou a ser conhecida como “Lei do Petróleo”. Esta lei criou a Agência Nacional do Petróleo – ANP, uma autarquia especializada por fiscalizar o setor considerando a possibilidade de ingresso de *players* privados nas atividades de pesquisa e extração.

Ainda na área energética, a Emenda Constitucional nº 5/95<sup>153</sup> alterou o §2º do art. 25 da Constituição Federal e passou a admitir a concessão dos serviços de gás canalizado às empresas privadas, já que antes este dispositivo previa que a distribuição do gás era de natureza exclusiva do Estado<sup>154</sup>.

## 2.2. GOVERNOS LULA

Os oito anos de presidência da República de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) compreendem uma continuidade na política econômica e energética de FHC, com pequenas distinções.

Nada obstante, optou-se por dividir as seções subsequentes de acordo com o período de cada mandato, o que será adequado para melhor explicitação das medidas jurídico-econômicas do respectivo período histórico.

---

subsolo para os competidores estrangeiros da Companhia Vale do Rio Doce que se habilitaram para participar do leilão de privatização. Com a privatização, as empresas multinacionais ficaram sozinhas na pesquisa e exploração mineral no Brasil. In BERCOVICI, Gilberto. *A Soberania Econômica e o Desmonte do Estado no Brasil*. In: ARCA (Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável). (Org.). *Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: Riscos e Desafios para as Organizações e as Políticas Públicas Federais*. 1ª ed. Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA, 2019, v., p. 253-263. Disponível em: <<file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Cap%C3%ADtulo%203/desmonte%20brasil%20bercovici.pdf>> Acesso em 11 de maio de 2023. Sobre a associação desses eventos com os desastres naturais v. BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. *Nacionalização: Necessidade e Possibilidades*. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2021.

<sup>152</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional nº 09/1995*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm)>> Acesso em 12 de maio de 2023.

<sup>153</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional nº 05/1995*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm)>> Acesso em 12 de maio de 2023.

<sup>154</sup> Sobre o tema ver GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.294.



Sem a pretensão de esgotá-las, uma ênfase será dada aos aspectos econômico e energético considerando o objeto deste estudo.

### 2.2.1. Medidas jurídico-econômicas (2003-2006)

Lula foi eleito nas eleições de 2002 para o cargo de presidente da República após a quarta tentativa, tendo vencido o candidato apoiado pela situação José Serra (PSDB).

De início, havia uma expectativa de que o seu governo pudesse diferenciar-se do antecessor no aspecto econômico e social devido a sua trajetória política como líder sindical ativo na redemocratização.

Durante 2003 a 2006, entretanto, Lula manteve-se alinhado às medidas de FHC. No começo do mandato sinalizou ao mercado financeiro em gestos e nomeações o direcionamento das políticas financeiras e fiscais<sup>155</sup>, revelando-se coerente com o propósito de assegurar a estabilidade monetária e a estrutura fiscal vigente.

No plano monetário, Lula deu seguimento às políticas tucanas. Nomeou, para tanto, o então deputado goiano Henrique Meirelles, ex-diretor do *Bank Boston* mundial, para a presidência do Banco Central do Brasil. No

---

<sup>155</sup> Lula escreveu a Carta ao Povo Brasileiro para acalmar os ânimos do setor financeiro. Ver Leia a íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>> Acesso em 15 de maio de 2023. Neste período, as nomeações estavam ligados ao setor financeiro nacional e internacional. Alguns nomes eram os mesmos do governo FHC, outros voltaram em grande estilo na gestão lulista (Alexandre Schwartzmann, Afonso Bevilaqua, Mario Mesquita, Luiz Augusto Candiota, Eduardo Loyo, Alexandre Tombini, Bernardo Appy, Murilo Portugal Filho, Joaquim Levy, etc). V. NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1996-2006). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun.2010. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NNHBvMBK87QHRyV9XCFcQSB/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

início do primeiro mandato a Selic foi elevada para 26,5% como aceno ao mercado de que não haveria ruptura em seu governo<sup>156</sup>.

O cenário de manutenção da política de FHC também evidenciou-se no plano fiscal, por meio de anúncio da alta do superávit primário<sup>157</sup>. Segundo Novelli, a medida serviria para controlar a “herança maldita” deixada pela gestão anterior, considerando que a dívida externa atingiu aproximadamente 56% do Produto Interno Bruto em 2003<sup>158</sup>. Como medida de contenção fiscal, também foram aprovadas as reformas previdenciárias veiculadas nas Emendas Constitucionais nºs 41<sup>159</sup> e 47<sup>160</sup>.

<sup>156</sup> Para tanto, ver Governo Lula deu continuidade à política monetária de FHC. Diário Grande ABC. Disponível em: <<<https://www.dgabc.com.br/Noticia/212426/governo-lula-deu-continuidade-a-politica-monetaria-de-fhc>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

<sup>157</sup> Segundo consta da página do Ipea, o conceito representa: “[...] Para entender o significado dessa expressão é útil, antes de mais nada, lembrar que superávit quer dizer resultado positivo. Surge quando, ao final de um período, se verifica que os gastos foram menores do que a receita. Caso contrário registra-se déficit. Isso no orçamento familiar, em empresas e no governo. O superávit primário se refere às contas do governo. Toda vez que ele acontece significa que a arrecadação do governo foi superior a seus gastos. Mas há um detalhe: no cálculo não são levados em consideração os juros e a correção monetária da dívida pública, deixados de lado porque não fazem parte da natureza operacional do governo - são consequências financeiras de ações anteriores” In WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? - Superávit Primário. *Ipea – desafios do desenvolvimento*. Disponível em: <<[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2065:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2065:catid=28)>> Acesso em 16 de maio de 2023.

<sup>158</sup> Ver NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1996-2006). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun.2010. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NNHBvMBK87QHRyV9XCFcQSB/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 15 de maio de 2023. Segundo pontua também Novelli, “[...] A diferença entre a estratégia defendida no programa de governo e a efetivamente implementada uma vez ganha as eleições é flagrante: no primeiro caso, “era sobretudo a superação da vulnerabilidade externa que abriria o caminho para a redução das taxas de juros e pra a viabilização do crescimento econômico, do aumento do emprego e da distribuição de renda [...] Na lógica atual do Ministério da Fazenda, a preocupação com a vulnerabilidade externa quase desaparece. Ela seria combatida com o próprio ajuste fiscal (que permitiria ganhar a confiança dos mercados) e com o aumento do volume de comércio com o exterior” (BORGES NETO, 2003, p. 189). A política macroeconômica do governo Lula reproduz não somente a política de geração de superávit primário do segundo mandato do governo Cardoso, mas também a política de apreciação do Real do primeiro mandato. A política monetária baseada nas altas taxas de juros mostrou-se ineficaz no controle dos preços administrados, que têm a sua indexação garantida por força contratual. A política de juros reais altos atrai capitais de curto prazo, aprecia o real, possibilita o controle da inflação, mas o crescimento da economia foi baixo”. *Id. op.cit*, p.230.

<sup>159</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional nº 41/2003*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>> Acesso em 29 de maio de 2023.

<sup>160</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional nº 47/2005*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm)>> Acesso em 29 de maio de 2023.

A política cambial também seguiu o parâmetro flutuante anterior, deixando que os mercados definissem livremente a taxa de câmbio e o Estado só interferisse para conter movimentos desordenados na sua trajetória<sup>161</sup>. Mesmo no aspecto social repetiu-se os discursos do governo de FHC, uma vez que a agenda da Secretaria da Política Econômica do Ministério da Fazenda lançada dizia que os gastos sociais deveriam ser encaminhados para os setores vulneráveis, pois diante da prioridade fiscal a eficiência deveria prevalecer para conter os “desperdícios” nos recursos públicos<sup>162</sup>.

A política macroeconômica do primeiro mandato de Lula culpou a “herança maldita tucana” e assumiu que a governabilidade dependeria do enfrentamento das questões econômicas, admitindo que tais questões seriam “técnicas” e “neutras”, não admitindo “nenhuma alternativa”<sup>163</sup>. Debruçando-se sobre o assunto, Novelli sublinha que a política Lula-Cardoso deste período (1995-2016) foi somente fiscal e contrainflacionária, uma vez que esta política econômica passou a ser a única “política de Estado”, à qual todas as outras ficaram subordinadas.

---

maio de 2023.

<sup>161</sup> A taxa de câmbio flutuante foi instituída pelo Comunicado nº 6.565, de 18 de janeiro de 1999, do Banco Central do Brasil. Sobre o assunto ver PRATES, Daniela Magalhães. *O regime de câmbio flutuante no Brasil: 1999-2012: especificidades e dilemas*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <<[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3901/1/O%20regime%20de%20c%C3%A2mbio%20flutuante%20no%20Brasil\\_1999-2012.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3901/1/O%20regime%20de%20c%C3%A2mbio%20flutuante%20no%20Brasil_1999-2012.pdf)>> Acesso em 15 de maio de 2023.

<sup>162</sup> Ver BRASIL. Ministério da Fazenda. 2003. *Política econômica e reformas estruturais*. Disponível em: <<<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Politica%20Economica.pdf>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

<sup>163</sup> Neste ponto, Novelli ressalta “[...] Ao assumir a tese segundo a qual não há alternativas, de que há uma só política macroeconômica possível (“responsável”), o governo Lula acaba por despolitizar o debate, pois o governo insiste na correção das medidas adotadas, em sua atitude responsável e madura, em seu compromisso com a governabilidade, que o teriam levado a fazer aquilo que “era necessário” e que “deveria” ser feito – em decorrência da “herança maldita” do governo Cardoso – e não aquilo que “gostaria de fazer”. A política macroeconômica adquire, assim, um caráter técnico e neutro, como se fosse desprovida de interesses.” *Id.*, *op.cit.*, p.231.

Denominado tripé econômico (caracterizado pelo câmbio flutuante, metas anuais fiscais e de inflação)<sup>164</sup>, tais políticas macroeconômicas persistiram na gestão lulista no segundo mandato com algumas nuances.

## 2.2.2. Medidas Jurídico-Econômicas (2007-2010)

A política macroeconômica do segundo governo Lula teria uma pretensão neodesenvolvimentista<sup>165</sup>, com maior participação estatal no desenvolvimento nacional e uma suposta preocupação com os fatores de estabilização macroeconômica e não apenas monetário<sup>166</sup>.

A queda de Antônio Palocci do Ministério da Fazenda representaria uma suposta mudança de rumo e uma autocrítica que desembocaria numa política econômica voltada aos estímulos fiscais e monetários e valorização gradual do salário-mínimo como mola propulsora do consumo e aumento do investimento público<sup>167</sup>.

<sup>164</sup> Cf. CINTRA, M. A. M. Suave fracasso: la política macroeconómica de brasil durante 1999-2005. *Investigación Económica*. Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, v. LXVI, p. 61-96, 2007. Disponível em: <<<https://www.scielo.org.mx/pdf/ineco/v66n261/0185-1667-ineco-66-261-00061.pdf>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

<sup>165</sup> A expressão é empregada aqui utilizada apenas para fins de citação e sem nenhum tipo de alinhamento teórico. Para ver discussão sobre o tema Cf. BRESSER-PEREIRA, L. C. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional, *São Paulo em Perspectiva*, v.20 (3), 2006, pp.5-24. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/rep/a/w5JpTVKDzjRtbq3rVdC9pfm/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

<sup>166</sup> MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 4 (124), p. 507-527, outubro-dezembro/2011. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/rep/a/w5JpTVKDzjRtbq3rVdC9pfm/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

<sup>167</sup> ARANTES, Flávio; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do plano real ao segundo governo Lula. *Revista de Economia Contemporânea*. v. 21(3), p. 1-34, 2017. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/rec/a/YppBbyzGh5mmMhp9S8Mjyw/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 15 de maio de 2023. A saída de Antônio Palocci e a entrada de Guido Mantega é usualmente utilizada para efeito de “distinção” entre o primeiro e o segundo mandato. Ver BARBOSA, Nelson. As diferentes fases da política econômica do PT: revisionismo histórico e ideologia. *Macroeconomia. Blog do Ibre – Fundação Getúlio Vargas*. Disponível em: <<<https://blogdoibre.fgv.br/posts/diferentes-fases-da-politica-economica-do-pt-revisionismo-historico-e-ideologia>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

O Estado, a partir do Banco Nacional de Desenvolvimento Nacional e Estratégico – BNDES, ampliaria o crédito público para o empresariado local, canalizando os recursos para as “campeãs do setor”. Na esteira deste capitalismo que contou com a atuação Estado, surgiram os novos oligopólios e o auxílio público à acumulação privada e os investimentos diretos sem critérios técnicos<sup>168</sup>.

Com o Plano de Sustentação do Investimento (PSI), o Estado também ampliou os favores tributários e investiu nas subvenções. As desonerações, por sua vez, passaram a compor a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). De acordo com Arantes e Lopreato, esta participação estatal na capitania desse processo de crescimento tinha por escopo elevar os índices de compras públicas nacionais, bem como aquecer o mercado interno<sup>169</sup>.

Nas áreas sociais foram ampliadas as políticas distributivas de transferência direta de renda com o objetivo de combater a pobreza e a desigualdade social principalmente através do Programa Bolsa Família (Lei Federal

---

<sup>168</sup> Ver BERCOVICI, Gilberto. O Papel Recente do Estado no Capitalismo Brasileiro. *Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil*, v. III, p. 269-288, 2016.

<sup>169</sup> Dizem os autores: “[...] No caso dos incentivos e subsídios fiscais, com auge em 2009, a estratégia pautou-se basicamente em reduções tributárias de setores com alta articulação para frente e para trás na cadeia produtiva, em subvenções econômicas no âmbito do Plano de Sustentação do Investimento (PSI), além da ampliação do crédito por meio das ações dos bancos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES). As desonerações tornaram-se parte da política industrial tanto na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de fomento ao setor industrial, quanto no PSI e se materializaram em medidas como as de: aproveitamento rápido de créditos tributários para investimento, depreciação acelerada dos investimentos, redução de tributos (IPI, PIS-PASEP, COFINS, IR, IOF) para aumento do investimento e das exportações, e equalização das taxas de juros. Destaca-se também a reconstituição do mecanismo de preferência pelas compras públicas, em que se estabeleceu uma margem (de até 25% acima do preço dos produtos estrangeiros) para o favorecimento na compra de produtos manufaturados e serviços nacionais e/ou de empresas que investissem em P&D no país. Este instrumento, aliado à proposta de conteúdo nacional, generalizado a partir do marco legal da exploração do pré-sal, buscava incentivar a produção nacional e o aumento da nacionalização das compras públicas, por meio da intervenção do Estado, voltado para elevar o seu poder de atuação no esforço de adensamento das cadeias produtivas e de indução à pesquisa e inovação no país. O investimento total no país, medido pela formação bruta de capital fixo, saiu de 15,8% do PIB em 2003 e “aproximou-se de 20% do PIB em 2008, patamar não conhecido pela economia brasileira desde os anos de 1970” (LOPREATO e DEDECCA, 2013, p. 4) e, após pequena queda em 2009 devido à crise mundial, fechou 2010 em 20,2% do PIB.” In ARANTES e LOPREATO, *op.cit.*, p. 23-24.

nº 10.836/2004<sup>170</sup>), que, amparadas em recursos neoextrativistas, conferiram legitimidade política ao governo federal<sup>171</sup>.

No segmento monetário, o Banco Central continuou a praticar juros altos, decidindo, a partir de 2006, por elevar o acúmulo das reservas internacionais<sup>172</sup>, sendo que o Conselho Monetário Nacional permaneceu fixando as metas anuais de inflação.

Comentando este processo macroeconômico (2006-2010), Reinaldo Gonçalves refere que o Brasil presenciou um “neodesenvolvimentismo às avessas”, que resultou no aumento da dependência tecnológica externa e na desindustrialização, considerando o inadequado direcionamento dos investimentos públicos<sup>173</sup>. Já Bresser-Pereira destaca que neste período inexistiu qualquer

---

<sup>170</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 10.836/2010*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

<sup>171</sup> Flávia Braga Vieira ressalta que: “[...] De forma geral, o neoextrativismo é um modelo de desenvolvimento baseado na exploração intensiva de recursos naturais que compõem cadeias produtivas pouco diversificadas e de baixo valor tecnológico agregado. A comercialização dos recursos naturais insere as economias nacionais no mercado internacional de forma subordinada. Até aí, o neoextrativismo é mera continuidade do modelo agroexportador vivenciado no continente desde o período colonial. A diferença maior na contemporaneidade aparece no papel desempenhado pelo Estado, que, além de indutor do modelo, se apropria de parte da riqueza gerada para certa redistribuição nacional, por meio de programas sociais, de emprego e renda, que lhe conferem legitimidade política. Nesse sentido, os governos Lula e Dilma (2003-2016) incentivaram setores econômicos como agronegócio e a mineração. E esse incentivo lhes permitiu, por alguns anos, cumprir uma agenda social que melhorou a vida de parcelas expressivas da população mediante o acesso a programas sociais, geração de emprego formal e aumento continuado do salário mínimo e da massa salarial como um todo. Ao mesmo tempo, os efeitos nocivos dessa política econômica foram sentidos na pauta ambiental e, em particular, na vida de grupos sociais vulneráveis e diretamente afetados pelo neoextrativismo, como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, camponeses”. In VIEIRA, F. B. *Mineração, desastres, Bolsonaro e a armadilha neoextrativista da esquerda*. In OSÓRIO, L.F.; ARMADO, A.M. *Brasil sob escombros: desafios do governo Lula para reconstruir o país*. São Paulo: Boitempo, 2023, p. 83.

<sup>172</sup> BARBOSA, Fernando de Holanda. *O Banco Central no Governo Lula*. *Economia & Tecnologia - Ano 07, Volume Especial - 2011*.

<sup>173</sup> GONÇALVES, R. *Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas*. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 31, p. 5-30, 2012. Disponível em: <<[file:///C:/Users/yrclima/Downloads/1+-+Governo+Lula+e+o+nacional-desenvolvimentismo+%C3%A0s+avessas+-+Reinaldo+Gon%C3%A7alves\\_com%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/yrclima/Downloads/1+-+Governo+Lula+e+o+nacional-desenvolvimentismo+%C3%A0s+avessas+-+Reinaldo+Gon%C3%A7alves_com%20(2).pdf)>> Acesso em 15 de maio de 2023. Ver também LIMA, Lucas Gonçalves de; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Interpretações da Política Econômica nos Governos Lula e Dilma*. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 39, n. 79, p. 251-275, jun. 2021. Disponível em: <<[https://professor.ufrgs.br/sites/default/files/pedrofonseca/files/lima\\_e\\_fonseca\\_gov\\_lula\\_e\\_dilma\\_2021\\_0.pdf](https://professor.ufrgs.br/sites/default/files/pedrofonseca/files/lima_e_fonseca_gov_lula_e_dilma_2021_0.pdf)>> Acesso em 15 de maio de 2023.

mudança na política liberal da década de 1990, vez que manteve-se a política de juros altos e o câmbio com sobreapreciação cíclica e crônica, denominado por ele de “populismo cambial” (crescimento interno gerado pelas condições externas de valorização das *commodities*<sup>174</sup>, sem nenhuma transformação doméstica economicamente relevante).

### 2.2.3. Medidas Jurídico-Energéticas (2003-2010)

Segundo destaca Luiz Pinguelli Rosa, a ANP e ANEEL seguiram sendo influentes nos governos de Lula, embora a política de privatizações não tenham continuado na sua gestão, houve uma combinação da política econômica petista com os princípios neoliberais da década de 1990 (v. 2.2.1 e 2.2.2)<sup>175</sup>.

A preocupação ambiental foi outro ponto relevante, tendo o Brasil assumido voluntariamente o compromisso de reduzir a emissão de combustíveis fósseis na Conferência de Copenhague da Convenção do Clima da Organização das Nações Unidas – ONU, considerando a problemática do efeito estufa<sup>176</sup>.

Do ponto de vista energético o petróleo e o gás adquiriram maior importância neste período, o primeiro depois da descoberta do pré-sal no

<sup>174</sup> Ver BRESSER-PEREIRA, L. C. Como sair do regime liberal de política econômica e da quaseestagnação desde 1990. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 7-22, 2017. Disponível em: <<[<sup>175</sup> ROSA, Luiz Pinguelli. Energia nos Governos Lula e Dilma – perspectivas. \*Revista da Universidade de São Paulo\*, São Paulo, n. 104, p. 45-50, janeiro/fevereiro/março, 2015. Disponível em: <<](https://www.scielo.br/j/ea/a/fDfKxGJNwdPxjv5nyg7SxXL/?lang=pt#:~:text=Para%20sair%20da%20quase%20estagna%C3%A7%C3%A3o,%2C%20acordo%20social%2C%20impostos%20progressivos.>> Acesso em 15 de maio de 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>176</sup> COP15/MOP5 – Copenhague, Dinamarca (dezembro de 2009). Disponível em: <<

Brasil<sup>177</sup> e o segundo devido à tecnologia de aproveitamento de folheto nos Estados Unidos da América, o Xisto<sup>178</sup>.

A política econômica no setor de petróleo veio acompanhada da valorização do preço das *commodities* no mercado internacional (*commodity boom*)<sup>179</sup>, tendo o Brasil e outros países emergentes se beneficiado deste processo comercial<sup>180</sup>. Neste período, o país também registrou número recorde de

<sup>177</sup> Cf. RICCOMINI, C.; SANT'ANNA, L.G.; TASSINARI, C. C. Pré-sal: geologia e exploração. *Revista da Universidade de São Paulo*, v. 95, p. 33-42, 2012. Disponível em: <<<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/52236/56272>>>. Acesso em 19 de maio de 2023. Segundo Riccomini et al, “[...] O pré-sal é a maior descoberta petrolífera mundial dos últimos cinquenta anos. O petróleo do pré-sal está alojado em reservatórios situados abaixo de extensa e espessa camada de sal que ocorre na região costa-afora do Espírito Santo até Santa Catarina, em águas profundas e ultraprofundas, localizados sob 3 a 4 km de rochas abaixo do fundo marinho” (*Id.*, *op.cit.* p.33.).

<sup>178</sup> “[...] Uma nova fonte de combustível fóssil está mudando o panorama energético de alguns países e promete ser o início de uma nova era no panorama energético mundial: o gás natural extraído de folheto (*shale gas*, em inglês). Folheto é uma rocha argilosa de origem sedimentar; xisto é uma rocha metamórfica, de outra origem, portanto. Mas, há uma longa e equivocada tradição brasileira, inclusive entre técnicos da Petrobras, de chamar folheto (*shale*) de xisto (*schist*), daí se falar muito em gás de xisto. A obtenção de gás natural e óleo a partir de folheto não é novidade e nos Estados Unidos ela vinha sendo tentada desde 1821. No Brasil, antes mesmo da criação da Petrobras o Conselho Nacional do Petróleo já estudava um meio de extrair óleo de folheto betuminoso da Formação Irati, iniciando uma usina-piloto em Tremembé (SP), no Vale do Paraíba. Com a criação da Petrobras, em 1954, os estudos continuaram e desenvolveu-se o Projeto Petrosix, também em escala piloto e em Tremembé. Mais tarde, a Petrobras criou a Superintendência de Exploração do Xisto e um projeto semi-industrial em São Mateus do Sul (PR), que hoje processa 5,5 mil toneladas de folheto por dia e produz cerca de 4.000 barris/dia de óleo. Esse processo já despertou inclusive interesse internacional, tendo sido exportado para Jordânia, Marrocos, Estados Unidos e China. Ele produz, além de óleo e gás, nafta e enxofre. O óleo extraído do folheto betuminoso é chamado de querogênio e tem as mesmas utilizações do petróleo. Os processos usados até recentemente eram antieconômicos. A mudança começou em 1990, quando George Mitchell, magnata do petróleo texano descobriu uma nova maneira de extrair o gás do folheto. Seu processo deu tão certo que levou os Estados Unidos a reduzirem a importação de petróleo e o uso de carvão mineral e em 2009 pela primeira vez aquele país exportou mais combustíveis fósseis e seus derivados do que importou.” In BRANCO, Pércio de Moraes. Gás do “Xisto”. *Serviço Geológico do Brasil – CPRM*. Disponível em: <<<http://www.cprm.gov.br/publique/SGB-Divulga/Canal-Escola/Gas-do-%22Xisto%22-2618.html>>> Acesso em 18 de maio de 2023.

<sup>179</sup> FLEXOR, G.; LEITE, S. *Mercado de terra, commodities boom e land grabbing no Brasil*. In MALUF, R.S.; FLEXOR, G. *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017, p.20-39.

<sup>180</sup> Como assinala Andy Robinson: “[...] *Merced a la demanda china, los violentos avatares y vaivenes de la dependencia externa parecían cosa del pasado. El precio del hierro se había quintuplicado en los años de la primera presidencia de Lula (2003-2010), de treinta dólares la tonelada métrica pasó a ciento cincuenta dólares, y el valor de las exportaciones brasileñas de hierro se quintuplicó también. No parecía ser el típico aumento volátil del precio de las commodities que había conducido al desastre tantas veces en América Latina. Se trataba de un llamado superciclo que llevaba más de diez años en fase alcista y no daba señales de agotamiento. El hierro*



crescimento anual do PIB, contrariando os números anteriores das décadas de 1980 e 1990<sup>181</sup>.

A descoberta das áreas do pré-sal valorizaram a imagem da Petrobras, sendo que dessas descobertas originou-se um novo regime jurídico<sup>182</sup> com suposta elevação da participação estatal<sup>183</sup>.

O Poder Executivo buscou difundir a ideia de que o petróleo nacional, associada a atuação do Estado no segmento econômico, resultaria no desenvolvimento nacional<sup>184</sup>.

Contudo, o Estado brasileiro não conseguiu extrair benefícios sociais dos elevados investimentos na Petrobras. As estratégias adotadas no setor,

---

*parecia haber forjado la base inquebrantable del nuevo desarrollismo extractivista de la izquierda brasileña*” In ROBINSON, Andy. *Oro, petróleo y aguacates: las nuevas venas abiertas de América Latina*, Barcelona, Arpa, 2020, p. 67).

<sup>181</sup> Lula alcançou média anual de crescimento de 4% nos seus oito anos. Assumiu em 2003 com média 1,1%, chegou a 6,1% em 2007 e terminou sua gestão com 7,5% em 2010. A média anual de crescimento no governo FHC foi de 2,3% ao ano. Cf. Governo Lula teve crescimento médio de 4% do PIB e superou FHC. *Rede Brasil Atual*. Disponível em: <<<https://www.redebrasilatual.com.br/economia/governo-lula-teve-crescimento-medio-de-4-do-pib-e-superou-fhc/>>> Acesso em 19 de maio de 2023.

<sup>182</sup> Expressão deste regime é a Lei Federal nº 12.351/2020 (Lei do Pré-Sal), tema que será objeto do capítulo 4.

<sup>183</sup> Cf. SAUER, I.L.; RODRIGUES, L.A. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. *Estudos Avançados*, v. 30, p. 185-229, 2016. Disponível em: <<<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/124279/120607>>> Acesso em 18 de maio de 2023.

<sup>184</sup> Alguns pronunciamentos do então presidente Luís Inácio Lula da Silva revelam este sentimento, os quais podem ser encontrados em KAMEL, Ali. *Dicionário de Lula: um presidente exposto por suas próprias palavras*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009, p.526-528.: 1. “[...] Eu penso que vai ter algum momento na história do Brasil – se a Petrobras continuar assim – que vai ter eleição direta para presidente da Petrobras, e ele indicará o presidente da República – 12/5/08, Rio de Janeiro – RJ. Lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo”. 2. “[...] É preciso ter consciência de que uma empresa como a Petrobras não pode existir apenas para ser a sexta maior empresa do mundo, a terceira das Américas. Não! Ela existe também para ser alavancadora do desenvolvimento deste país, geradora de oportunidades para outros setores da sociedade – 26/5/08, Niterói – RJ. Lançamento do Programa de Modernização e Expansão da Frota e de Embarcações de Apoio da Petrobras”. 3. “[...] Nós achamos que a Petrobras é tão grande, é tão importante para o Brasil, a Petrobras é um filho que todo mundo gostaria de ter, ela é uma espécie de ‘Ronaldinho’ da indústria brasileira, é verdade. Então, a Petrobras teve apenas que ser educada, apenas reeducar a Petrobras e dizer para a Petrobras: ‘Querida Petrobras, pense menos em você e pense em 180 milhões de habitantes que moram neste país – 14/6/06 – São Gonçalo – RJ. Lançamento da pedra fundamental do Polo Petroquímico de Itaboraí e da pedra fundamental do Centro de Inteligência de São Gonçalo).

de questionável legalidade, não foram exitosas e parcela do patrimônio nacional foi perdido (v. subcapítulo 3.3.4). Com a valorização do preço das *commodities*, o Brasil passou a investir menos na indústria e as consequências da desindustrialização foram aceleradas no governo Lula<sup>185</sup>, afetando inclusive a Petrobras. Estes vícios perdurariam durante os governos de Dilma Rousseff, tanto pela manutenção econômica do “neodesenvolvimentismo às avessas” quanto pela continuidade da política jurídico-econômica energética de desperdício das oportunidades geradas pela descoberta das áreas do pré-sal<sup>186</sup>.

### 2.3. GOVERNOS DILMA (2011-2016)

Dilma Rousseff seria eleita presidente da República pelo partido dos trabalhadores em 2010, apoiada pela situação. Rousseff teria o papel de dar continuidade à gestão de Lula, um incentivador de sua candidatura quando ela ainda era sua ministra<sup>187</sup>.

<sup>185</sup> Cf. BRESSER-PEREIRA, L.C. Brasil vive desindustrialização. *Economia & Tecnologia*, Ano 06, Vol. 22 - Julho/Setembro de, pp. 185-186, 2010. Disponível em: <<<https://revistas.ufpr.br/ret/article/viewFile/26966/17986>>> Acesso em 18 de maio de 2023.

<sup>186</sup> De acordo com Soler, “No Brasil, [...] exemplo dessa intervenção estatal apaziguadora se deu na criação de fundos de investimento cujas receitas se baseiam na exploração dos recursos naturais. A Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010 (Lei do Pré-Sal), que regulou a exploração do Pré-Sal, passou a exigir a formação de um fundo de investimentos (fundo social) destinado à área da educação. No entanto, o fundo nunca teve sucesso na sua arrecadação e manutenção no plano prático” In SOLER, J.L. *O neoextrativismo e a ordem econômica constitucional brasileira*. 2022. 163f. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, São Paulo, p.43.

<sup>187</sup> Segundo informação coletada da biblioteca presidencial: “[...] Em 2002, Dilma é convidada a participar da equipe de transição entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010). Depois, com a posse de Lula, torna-se ministra de Minas e Energia. Entre 2003 e 2005, comanda profunda reformulação no setor com a criação do chamado marco regulatório (leis, regulamentos e normas técnicas) para as práticas em Minas e Energia. Além disso, preside o Conselho de Administração da Petrobrás, introduz o biodiesel na matriz energética brasileira e cria o programa Luz para Todos. Lula escolhe Dilma para ocupar a chefia da Casa Civil e coordenar o trabalho de todo ministério em 2005. A ministra assume a direção de programas estratégicos como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o programa de habitação popular Minha Casa, Minha Vida. Coordenou ainda a Comissão Interministerial encarregada de definir as regras para a exploração das recém-descobertas reservas de petróleo na camada pré-sal e integrou a Junta Orçamentária do Governo, que se reúne mensalmente para avaliar a liberação de recursos para obras. Em março de 2010, Dilma e Lula lançam a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), que amplia as metas da primeira versão do programa. No dia 03 de abril do mesmo ano, Dilma deixa o Governo Federal para se candidatar à Presidência. Em 13 de junho, o PT oficializa a candidatura da ex-ministra”. In Biografia de Dilma Vana Rousseff. Portal do Governo Brasileiro – Biblioteca da Presidência da República. Disponível em:

Os governos de Dilma durariam 6 (seis) anos, tendo o segundo sido interrompido por decisão parlamentar em um processo de *Impeachment* que teve seu encerramento no ano de 2016 e culminou na sua cassação do mandato.

No âmbito jurídico-econômico os seus governos ficariam marcados pelos cortes fiscais e pelos imprevistos na economia, e no âmbito energético pelos investimentos inadequados e pelas escolhas administrativas que aprofundariam a crise da Petrobras.

### 2.3.1. Medidas Jurídico-Econômicas (2011-2016)

No contexto econômico Dilma deu sequência à política neoliberal de FHC e Lula, com fixação de metas inflação, câmbio flexível e metas de superávit primário. No primeiro ano de seu governo o Brasil experimentou taxa de crescimento de 2,73%, número inferior à média da América Latina e do mundo (4,4%), e inferior ao último ano da gestão de Lula.

Especialmente em 2011 o governo Dilma enfrentou a questão inflacionária com a alta dos juros. No campo tributário foram elevadas as alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)<sup>188</sup>, uma demanda do setor bancário pela restrição do crédito das famílias. Estas medidas justificaram a retração econômica<sup>189</sup>.

---

<<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/biografia>>>  
Acesso em 19 de maio de 2023.

<sup>188</sup> BRASIL. *Decreto Federal nº 7.454/2011*. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7454.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7454.htm#art1)>> Acesso em 23 de maio de 2023.

<sup>189</sup> CORSI, F. L.. A política econômica do governo Dilma. Baixo crescimento e recessão. *Revista Novos Rumos*, v. 53, p. 106-117, 2016. Disponível em: <<<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8495/5439>>> Acesso em 22 de maio de 2023.

Uma tímida mudança se estabeleceu em 2012 com uma suposta nova matriz da política econômica<sup>190</sup>, com valorização do salário mínimo, controle flexível da inflação e expansão do crédito, que, contudo, não se sustentou devido à pressão do rentismo. Comentando este processo, Corsi ressalta que a demanda do setor rentista prevaleceu neste período para que não fosse deixada de lado a política ortodoxa herdada de Fernando Henrique Cardoso. O controle inflacionário com rigor e com juros elevados garantiria a sustentabilidade dos pagamentos do governo, já que o comprometimento da relação dívida pública/PIB era uma preocupação dos credores<sup>191</sup>.

A pressão do setor financeiro ecoou nas mídias tradicionais e no apoio político da base do governo, gerando amplos protestos sociais em 2013 pela “culpa inflacionária”<sup>192</sup>. A partir daí o governo retomou as medidas de ortodoxia, com o Banco Central elevando lentamente o nível dos juros, tornando-se a política da obtenção de elevados superávits primários a todo custo a verdadeira “razão de Estado” do governo Dilma<sup>193</sup>.

Com o Estado voltado apenas para a questão fiscal, o orçamento público não foi capaz de crescer e a falta de investimentos gerou uma

<sup>190</sup> Também conhecido como Plano Brasil Maior. Ver Plano Brasil Maior. *Governo Federal*. Disponível em: <<<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/carne-bovina/anos-anteriores/plano-brasil-maior.pdf>>> Acesso em 21 de maio de 2023. Conferir também NETO, L.S. Entre o neodesenvolvimentismo e a ortodoxia: contradições da política econômica no governo Dilma Rousseff. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica Rio de Janeiro*, v. 13, n. 3, p. 491-507, set-dez. 2021. Disponível em: <<<https://periodicos.uff.br/revistapassagens/article/view/46148/30096>>> Acesso em 21 de maio de 2023.

<sup>191</sup> CORSI, *op.cit.*, p. 3-8.

<sup>192</sup> CORSI, *loc.cit.*

<sup>193</sup> Sobre o assunto discorre Liana Maria da Frota Carleial: “O estopim para a decisão de implementar o ajuste neoliberal parece ter sido a confirmação de um déficit de 0,6% do PIB brasileiro, em 2014, após 17 anos de superávits consecutivos. Como não é possível separar economia da política, atribuímos algum peso também à reação de inconformismo do grupo derrotado que passou a ameaçar a presidenta reeleita com um possível impedimento. Assim, a adoção do ajuste neoliberal parece ter sido também uma tentativa de ser “aceita” pelo grupo político derrotado e seus eleitores frustrados” In CARLEIAL, L. M. F.. Política Econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff.. *Estudos Avançados (USP. Impresso)*, v. 29, p. 201-216, 2015. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/ea/a/DvpPCb3h3xmWLNzLRgXGcJB/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 22 de maio de 2023.

queda crescente da economia<sup>194</sup>. O governo tentou controlar preços<sup>195</sup> de setores essenciais, como o da energia e do gás, enfrentando minimamente as questões estruturais associadas à política econômica e à questão fiscal. Neste mesmo período, a expansão das desonerações tributárias<sup>196</sup> não denotou intervenção efetiva no segmento econômico já que elas atenderam a demandas empresariais específicas, que, da mesma maneira, não tiveram fortes impactos econômicos<sup>197</sup>.

Dilma Rousseff voltaria a se eleger em 2014 com dificuldades, tendo persistido no seu governo as medidas de ortodoxia e de ajuste fiscal<sup>198</sup> sem

<sup>194</sup> A queda do PIB em 2015-2016 foi o maior da história brasileira (-3,4%) considerando que em 1930-1931 a retração foi -0,9 pontos inferior (-2,7%) devido a Grande Depressão. Ver BALASSIANO, Marcelo. PIB recua em média anual de 1,2% por ano no período Dilma II/Temer, que sem precedentes em 120 anos. *Macroeconomia – Blog do IBRE/FGV*. Disponível em: <<<https://blogdoibre.fgv.br/posts/pib-recua-media-anual-de-12-por-ano-no-periodo-dilma-ii-temer-queda-sem-precedentes-em-120>>> Acesso em 23 de maio de 2023.

<sup>195</sup> Os preços administrados são um importante elemento de desenvolvimento econômico, objeto de estudo do Direito Econômico (Cf. OCTAVIANI, Alessandro; MEDEIROS, Lea Vidigal. Preços administrados: disciplina e experiência jurídica no Brasil (homenagem a Washington Peluso Albino de Souza). *Revista Semestral de Direito Econômico*, v. 1, p. 1-34, 2021. Disponível em: <<<http://resede.com.br/index.php/revista/article/view/24/15>>> Acesso em 23 de maio de 2023.). A administração dos preços no governo Dilma, contudo, não esteve associada a uma política jurídico-econômica mais ampla voltada para a resolução das verdadeiras causas do subdesenvolvimento nacional, especialmente na questão petrolífera (v. Capítulo 4 desta dissertação).

<sup>196</sup> Segundo Cagnin *et al*: “A maior parte das medidas de desoneração fiscal integrou o Plano Brasil Maior, lançado em agosto de 2011. Dentre elas podem ser citadas: redução do IPI sobre bens de investimento; instituição do Reintegra (Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras), que permite a devolução às empresas de até 3% das receitas de exportação; redução gradual do prazo de devolução de créditos referentes ao PIS-PASEP/COFINS sobre bens de capital; ampliação do Simples Nacional; desoneração da folha de pagamento de setores intensivos em mão de obra (confeções, móveis, calçados, softwares); e estabelecimento de um novo regime tributário para o setor automotivo.” *In* CAGNIN, R. *et al*. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 97, p. 169-185, 2013. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/nec/a/XgGBDmYLBDR4Q35F9rBGLJR/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 23 de maio de 2023.

<sup>197</sup> Cf. CHERNAVSKY, E. *et al*. Descontrole ou inflexção? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 3 (70), p. 811-834, setembro-dezembro 2020. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/ecos/a/FhqwGFNqbjkTlWLHXLJbzVzP/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 22 de maio de 2023. Cf. CORSI, *op.cit*.

<sup>198</sup> Segundo Carleial: “[...] O segundo governo Dilma decide implementar um corte nos gastos de 70 bilhões de reais, anunciando que essa seria a ‘senha’ para a retomada do crescimento num futuro próximo em condições mais sólidas, ou seja, mais confiáveis do ponto de vista do mercado. Fica difícil sustentar o argumento de que associar juros altos e corte nos gastos governamentais leve à retomada do crescimento. O que tende a ocorrer é queda do crescimento econômico, desestímulo aos investimentos com todas as consequências negativas sobre o emprego e a renda” *In* CARLEIAL, *op.cit.*, p.209.

progresso econômico que culminaram com sua cassação do mandato por julgamento parlamentar em processo de Impedimento<sup>199</sup>.

### 2.3.2 Medidas Jurídico-Energéticas

As medidas econômicas do governo Dilma tiveram impactos na seara energética. O gambiarrismo nos preços dos derivados do petróleo, por exemplo, afetaram as contas da Petrobras. De acordo com Sauer e Rodrigues, tais políticas foram adotadas sem que uma escolha técnica pautasse realmente um debate sobre a administração desses preços, que não tinham respaldo jurídico. Estes autores estimam que o prejuízo financeiro direto causado à petroleira foi da ordem de 100 (cem) bilhões de reais à época<sup>200</sup>.

Por seu turno, Lourenço Neto destaca que o controle dos preços dos derivados do petróleo no governo Dilma teve como principal objetivo a sua reeleição para o segundo mandato, que veio a ocorrer em 2014<sup>201</sup>. A sua eleição em 2014, contudo, veio acompanhada de problemas judiciais da Petrobras que colaboraram para sua saída apenas dois anos depois<sup>202</sup>.

---

<sup>199</sup> Segundo Esther Dweck e Rodrigo Alves Teixeira, “[...] A combinação de crescimento econômico com avanços na distribuição de renda e redução da pobreza, sem promover um rompimento com as elites, foi abalada com a forte desaceleração econômica. O conflito distributivo ficou mais exposto e as fissuras no bloco no poder (Teixeira e Pinto, 2012; Teixeira, 2014), que vão se acirrar no governo Dilma, são fundamentais para compreender a perda de sustentação política de seu governo, o processo de impeachment, e também a recessão de 2015-2016.” *In* DWECK, E; TEIXEIRA, R.A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Texto para Discussão. *Unicamp. IE*, Campinas, n. 303, jun. 2017. Disponível em: <<<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>>> Acesso em 22 de maio de 2023.

<sup>200</sup> Dizem os autores: “[...] a política equivocada de congelamento dos preços dos derivados de petróleo, sem respaldo da legislação, que foi imposto pelo Governo e aceito pela Petrobras por diversos anos, mas com recrudescimento entre 2011-2015, para supostamente controlar a inflação e também para gerar benefícios aos consumidores de derivados, integrantes da fração mais afluyente da Sociedade, o que gerou um prejuízo de cerca de R\$ 100 bilhões, ou cerca de 20 bilhões de dólares a cambio corrente” *In* SAUER e Rodrigues, *Ibid.*, p.223.

<sup>201</sup> NETO, *op.cit.*, *passim*.

<sup>202</sup> Fala-se aqui da Operação Lava Jato e de seus desdobramentos cíveis e administrativos.

Ainda no campo energético vale lembrar que o governo Dilma não representou nenhuma ruptura do governo Lula, conforme salienta Luiz Pinguelli Rosa<sup>203</sup>. O seu governo experimentou a queda dos preços das *commodities* e a desindustrialização<sup>204</sup> ocasionada pelo processo de dependência da exportação desses recursos minerais<sup>205</sup>, deixando-a com opções limitadas frente a uma economia internacional fragilizada pela crise no setor imobiliário dos Estados Unidos da América<sup>206</sup>.

Luiz Pinguelli Rosa também destaca o problema do refino neste período, considerando que a dependência tecnológica do Brasil fez com que os investimentos necessários na Petrobras e na indústria petrolífera não fossem feitos nas áreas prioritárias<sup>207</sup>.

A ausência de refinarias nacionais aptas a concluir o processo de produção petrolífera elevou os custos internos do petróleo no seu governo, contrastando com a imagem da Petrobras geradora do desenvolvimento nacional da gestão Lula.

---

<sup>203</sup> ROSA, *op.cit.*, p.50.

<sup>204</sup> Cf. CANO, W. A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/ecos/a/n6w4hPXK6zwZ3YJYTmQGjLJ/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 22 de maio de 2023.

<sup>205</sup> Cf. ROBINSON, Andy. *Oro, petróleo y aguacates: las nuevas venas abiertas de América Latina*, Barcelona, Arpa, 2020.

<sup>206</sup> Sobre a crise de 2008, Bresser-Pereira destaca que: “[...] De acordo com Bresser-Pereira, “[...] sabemos que a causa direta da crise foi a concessão de empréstimos hipotecários de forma irresponsável, para credores que não tinham capacidade de pagar ou que não a teriam a partir do momento em que a taxa de juros começasse a subir como de fato aconteceu. E sabemos também que esse fato não teria sido tão grave se os agentes financeiros não houvessem recorrido a irresponsáveis “inovações financeiras” para securitizar os títulos podres transformando-os em títulos AAA por obra e graça não do Espírito Santo, mas de agências de risco interessadas em agradar seus clientes. sabemos que tudo isto pode ocorrer porque os sistemas financeiros nacionais foram sistematicamente desregulados desde que, em meados dos anos 1970, começou a se formar a onda ideológica neoliberal ou fundamentalista de mercado.” In BRESSER-PEREIRA, L.C. A crise financeira de 2008. *Revista de Economia Política*, vol. 29, no 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009. Disponível em: <<<https://centrodeeconomiapolitica.org/repos/index.php/journal/article/view/474/472>>> Acesso em 23 de maio de 2023.

<sup>207</sup> ROSA, *op.cit.*, *passim*.

A decadência deste período coincidiu com o recrudescimento da mentalidade da ortodoxia que submeteu a Petrobras ao rentismo e à especulação nas gestões subsequentes<sup>208</sup>.

## 2.4 QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS

O período pós-Dilma compreende o governo provisório de Michel Temer (2016-2018) e o governo Bolsonaro (2018-2022), os quais, devido aos limites desta pesquisa<sup>209</sup>, não foram inseridos no quadro sistemático das medidas jurídico-econômicas do presente capítulo.

Nada obstante, um breve destaque será conferido aos aspectos fiscais e relativamente ao protagonismo estatal neste período (2016-2022), porque considera-se que tais questões interessam ao objeto deste estudo no que diz respeito ao subtema a ser tratado em 3.3 – *Fase de Desmonte*.

### 2.4.1 Do Aspecto Fiscal

Em 2016, Michel Temer assumiria a presidência da República com o compromisso de saldar déficit fiscal<sup>210</sup>. A questão fiscal – que está associada à primazia dos resultados financeiros de superávit primário – levaria a edição da Emenda Constitucional nº 95/2016, que buscou reduzir drasticamente a atuação econômica do Estado e os gastos sociais<sup>211</sup>.

---

<sup>208</sup> Tópico a ser aprofundado em “Dos Erros do Pré-Sal” (subcapítulo 3.3.4).

<sup>209</sup> Como afirma Rafael Mafei: “Temas pouco (ou mal) recortados comprometem seus autores com missões quase impossíveis, na medida em que tornam difícil a essencial tarefa de cumprir toda a pesquisa necessária para sua exaustão”. In QUEIROZ, R.M.R. *Monografia Jurídica Passo a Passo*: projeto, pesquisa, redação e formatação. São Paulo: Método, 2015, p.23.

<sup>210</sup> Michel Temer assume a presidência da República até dezembro de 2018. *Portal G1*. Disponível em: <<<https://g1.globo.com/hora1/noticia/2016/09/michel-temer-assume-presidencia-da-republica-ate-o-final-de-2018.html>>> Acesso em 23 de maio de 2023.

<sup>211</sup> Cf. BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95/2016*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>> Acesso em 23 de maio de 2023.



A Emenda Constitucional nº 95/2016 estabeleceu como objetivo federal a sustentabilidade da dívida pública, com a vinculação de todos os gastos (incluindo as despesas com saúde e educação) aos resultados da inflação por vinte anos, ficando conhecida como “Emenda de Teto de Gastos Públicos” ou “Novo Regime Fiscal”.

Tais medidas, que são heranças do Novo Consenso Macroeconômico (NCM), cuja definição foi dada Frederic S. Mishkin como sendo um conjunto de medidas que compreendem que: a) a inflação constitui um problema monetário; b) a estabilidade de preços tem benefícios importantes; c) não há *trade-off* de longo prazo entre desemprego e inflação; d) as expectativas desempenham um papel relevante na determinação da inflação e na transmissão da política monetária para macroeconomia; e) as taxas de juros reais devem ser elevadas com o aumento da inflação; f) a política monetária está sujeita ao problema da inconsistência temporal; g) a independência do banco central ajuda a melhorar a eficiência da política monetária; h) o compromisso com uma forte âncora nominal é fundamental para produzir boas resultados da política monetária; i) e as fricções financeiras desempenham um papel importante nos ciclos de negócios<sup>212</sup>, foram o fundamento das políticas financeiras no aludido período, ao lado da crença de que a estabilidade econômica dependeria da atração de investimentos privados e das condições de solvência estatal e controle da dívida pública.

---

<sup>212</sup> Cf. MISHKIN, F. Will Monetary Become More of A Science? NBER Working Paper, Cambridge: *National Bureau of Economic Research*, n. 13566, oct. 2007. Disponível em: <<<https://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2007/200744/200744pap.pdf>>> Acesso em 23 de maio de 2023. No original: “a) inflation is always and everywhere a monetary phenomenon; b) price stability has important benefits; c) there is no long-run tradeoff between unemployment and inflation; d) expectations play a crucial role in the determination of inflation and in the transmission of monetary policy to the macroeconomy; e) real interest rates need to rise with higher inflation, i.e., the Taylor Principle; f) monetary policy is subject to the time inconsistency problem; g) central bank independence helps improve the efficiency of monetary policy; h) commitment to a strong nominal anchor is central to producing good monetary policy outcomes; and i) financial frictions play an important role in business cycles”. In MISHKIN, 2007, p. 2.

Analisando este processo macroeconômico, Gilberto Bercovici ressalta que a privatização das finanças públicas no Brasil bloqueou a Constituição Federal de 1988, sendo consequência do Estado de Exceção Permanente a que está submetida a Periferia do Capitalismo (EEPCP), que se caracteriza pela adaptação das normas jurídicas internas aos interesses do mercado financeiro, com subordinação dos direitos fundamentais e sociais às questões do capital e a redução da deliberação democrática ao mínimo necessário<sup>213</sup>.

O Novo Regime Fiscal levou diversas questões financeiras para o texto constitucional, gerando o fenômeno da financeirização da Constituição<sup>214</sup>. O excesso de demandas financeiras colapsaram não apenas a atuação econômica estatal como sequer foram cumpridas pelos governos<sup>215</sup>, encontrando-se atualmente esgotado<sup>216</sup>, situação diferente da primazia da política monetária que desembocou na autonomia do Banco Central e nas reformas recentes que buscaram um “novo papel para o Estado”.

#### 2.4.2 Do Papel Recente do Estado

---

<sup>213</sup> BERCOVICI, G. Da Constituição Dirigente Invertida à Privatização das Finanças Públicas do Brasil. *Jornal Estado de S. Paulo*. Disponível em: <<

<sup>214</sup> A financeirização é o fenômeno que, derivado da Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos, catapultou todas as questões orçamentárias para o texto da Constituição, pois para alterá-lo foi necessária a edição das emendas de nºs 102/2019, 106/2020, 108/2020, 109/2021, 113/2021, 114/2021, 123/2022.

<sup>215</sup> Ver PINTO, E.G. Retrato de Dorian Gray Fiscal mudou 17 vezes o ADCT por DRU e Teto. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<

<sup>216</sup> Cf. PINTO, E.G. *Constituição fiscalmente interdita*: riscos, ajustes e prioridades no ciclo orçamentário brasileiro. 2022. Tese (Livre-Docência em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo.

Para José Luís Otero e Luiz Fernando de Paula, há uma linha de continuidade de entre os governos Temer/Meirelles e Bolsonaro/Guedes no sentido de uma ortodoxia-liberal com uma política fiscal contracionista, uma política cambial flexível e uma política monetária conservadora (presente no argumento de controlar as expectativas inflacionárias dos agentes), face a um cenário de estagnação econômica<sup>217</sup>.

Com ênfase nestes aspectos, a Lei Complementar nº 179/2021<sup>218</sup> implementou a autonomia do Banco Central do Brasil para definir a política monetária, criando mandatos fixos para seus presidentes que não coincidem com os mandatos dos presidentes da República, os quais não podem interferir na referida gestão (art.2º e art.4º, §1º).

Ao criticar este processo de “autonomização” da autoridade monetária brasileira Gilberto Bercovici assinala que a medida vinha sendo tentada desde o governo FHC, tendo sido um projeto de hegemonia do sistema financeiro sobre os interesses nacionais distributivos iniciado em 1964 que teve alguns percalços e que culminou com a LC nº 179/2021 no governo Bolsonaro<sup>219</sup>.

De fato, tais medidas jurídico-econômicas, que recrudesceram no segundo governo Dilma e se intensificaram nos governos Temer e Bolsonaro,

<sup>217</sup> Estes autores afirmam que o Brasil vive uma estagnação, considerando que as estagnações econômicas brasileiras são breves e profundas, a exemplo de 2014-2016 (queda de -1,87 a.a. de PIB) e 2017/2019 (crescimento lento de 0,98% a.a.). Cf. OREIRO, J.L. e PAULA, L.F. A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar, versão de 29/09/2019, *Mimeo*. Disponível em:

<<[https://www.researchgate.net/publication/336147850\\_A\\_economia\\_brasileira\\_no\\_governo\\_Temer\\_e\\_Bolsonaro\\_uma\\_avaliacao\\_preliminar](https://www.researchgate.net/publication/336147850_A_economia_brasileira_no_governo_Temer_e_Bolsonaro_uma_avaliacao_preliminar)>> Acesso em 25 de maio de 2023. Ver também Borça Jr *et al.* “A recuperação do PIB brasileiro em recessões: uma visão comparativa”. Blog do Ibre/FGV. 2019. Disponível em: <<[<sup>218</sup> BRASIL. \*Lei Complementar nº 179/2021\*. Disponível em: <<\[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\\_03/leis/lcp/lcp179.htm\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/lcp/lcp179.htm\)>> Acesso em 25 de maio de 2023.](https://blogdoibre.fgv.br/posts/recuperacao-do-pib-brasileiro-em-recessoes-uma-visao-comparativa#:~:text=Comparativamente%20%C3%A0%20m%C3%A9dia%20das%20recess%C3%B5es,9%20contra%20106%2C9).>> Acesso em 25 de maio de 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>219</sup> BERCOVICI, Gilberto. Sobre o Banco Central 'Independente'. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDfE*, v. 21, p. 149-154, 2022. Disponível em: <<<http://ojs.editoraforum.com.br/rfdfe/index.php/rfdfe/article/view/442>>> Acesso em 25 de maio de 2023.

buscaram mudar “o papel do Estado” nos últimos anos. Desde o Plano Real<sup>220</sup>, a questão monetária entrelaçou-se à problemática fiscal<sup>221</sup> e repercutiu na atuação econômica<sup>222</sup>, com a exacerbação do discurso “contracionista” e as críticas ao Estado-empresa<sup>223</sup>. Na esteira deste processo de desmantelamento estatal, o governo Temer iniciou os desinvestimentos na Petrobras, levando a cabo “as reformas” sem resistências políticas e jurídicas. No mesmo período, Bolsonaro

<sup>220</sup> Cf. OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: SCAFF, F.F; CONTI, J.M. (Org.). *Orçamento Público e Direito Financeiro*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, v. 1, p. 1179-1204.

<sup>221</sup> Éliida Graziane Pinto explica a problemática desta vinculação ao lembrar que: “[...] A rigidez cambial de 1994 a 1999 custou ao Brasil déficits na balança comercial e uma instabilidade fiscal decorrente da oscilação dos juros e da posterior desvalorização do real frente ao dólar, já que grande parte da dívida assumida à época era indexada a essa última moeda. A título de exemplo, é de se lembrar que houve grande impacto fiscal com a correção de todos os títulos públicos indexados ao dólar em 1999 em função da maxidesvalorização do real. Ou seja, essa parcela significativa da dívida pública simplesmente sofreu automática majoração, o que se deu proporcionalmente conforme a valorização do dólar em valores correntes da moeda nacional. Ora, em 1999, o Brasil passava pelos efeitos colaterais da Crise da Rússia: nesse período, além de ter havido a maxidesvalorização, o país bateu no patamar de 45% (quarenta e cinco por cento)149 ao ano de taxa de juros SELIC para rolar sua dívida pública. A experiência dos primeiros cinco anos de Plano Real levou à revisão do modelo de estabilização monetária implementado no Brasil. Com a adoção do regime de metas de inflação a partir de 1999, o Banco Central passou a controlar a instabilidade monetária fundamentalmente por meio da taxa de juros SELIC, a qual tanto determinava uma redução da liquidez no mercado (tornando oneroso o crédito), quanto passou a remunerar grande parte da dívida pública, já que houve uma espécie de migração da preferência dos credores para os títulos pós-fixados à taxa SELIC. A migração dos credores dos títulos indexados ao câmbio para os títulos indexados à taxa SELIC (e ao overnight) justifica-se histórica e racionalmente porque a tendência dessas variáveis no período de 2003 a 2005 é de valorização do real frente ao dólar e de permanência em patamares elevados da taxa SELIC. De toda sorte, fato é que a dívida pública tem sido usada como mecanismo de ajuste na consecução da política monetária, notadamente no que se refere ao emprego da taxa de juros SELIC sobre as expectativas dos agentes econômicos. Tais agentes, em deixando de introduzir suas disponibilidades financeiras no ciclo produtivo, aplicam-nas em títulos da dívida pública atrelados à aludida taxa. Daí decorrem alguns efeitos complexos e perversos, como o são o contracionismo orçamentário, por parte do Estado, e, de outro lado, a retração dos ramos produtivos e o desemprego por parte dos agentes econômicos.” In PINTO, E. G.. *Financiamento de Direitos Fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010, p.165-166.

<sup>222</sup> É também o que enfatizam Goldenberg e Prado: “Quando de sua posse, o principal objetivo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) era consolidar o Plano Real para combater a crônica inflação que assolava o Brasil. Essa prioridade foi conseguida com uma política de valorizar o câmbio e aumentar o endividamento do país. Como conseqüência, foi necessária a obtenção do equilíbrio fiscal nas contas públicas de acordo com as negociações com organismos financeiros internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), que avalizaram e forneceram recursos financeiros adicionais visando à estabilização da economia. A política energética do governo FHC foi uma decorrência desse objetivo principal”. In GOLDENBERG, J.; PRADO, L. T. S. *Reforma e crise do setor elétrico no período FHC*. *Tempo Social*, 15(2), 219-235, 2003. Disponível em: <<<https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12410>>> Acesso em 26 de maio de 2023.

elegeu-se anunciando privatizações e liberalizações<sup>224</sup>, o que resultou na desestruturação da Eletrobrás.

No caso da Petrobras, a alienação do capital público se deu através da venda de subsidiárias<sup>225</sup>. A venda crescente destas, paulatinamente, viria a ser contestada no Supremo Tribunal Federal, ao argumento de que essas alienações estaria se manifestando sem autorização de lei e sem licitação. A Suprema Corte, contudo, não encampou o entendimento e liberou as vendas<sup>226</sup> – uma face do desmonte da política jurídico-petrolífera (*vide* capítulo 3).

Por seu turno, a privatização da Eletrobrás foi viabilizada com a edição da Lei Federal nº 14.182/2021<sup>227</sup>, que introduziu diversas mudanças no setor energético. A privatização se deu através da redução da participação da União no controle acionário, que ficou para menos de 50%. Assim como ocorreu

<sup>223</sup> “[...] Na sua ânsia de agradar os mercados, os governos brasileiros instaurados a partir de 2016 buscaram, além de uma política excessivamente rigorosa de garantia de pagamento do serviço da dívida pública em detrimento de todo e qualquer gasto público, implantar uma política de desnacionalização extremamente rápida e agressiva do que restou em poder do Estado”. In BERCOVICI, Gilberto. A soberania econômica e o desmonte do Estado no Brasil. GEDIEL, J. A. P. e DE MELLO, L.E. *Erosão de Direitos: reformas neoliberais e assédio institucional*. Curitiba: Kayguange, 2019, p.33.

<sup>224</sup> Cf. CARDOSO JR., J. C. Terrorismo fiscal, catástrofe liberal: a morte lenta (porém súbita) da Constituição cidadã pelos pés do governo Bolsonaro/Guedes. Curitiba, 2020. (Prefácio, Pós-fácio/Prefácio). In GEDIEL, J. A. P. e DE MELLO, L.E. *Erosão de Direitos: reformas neoliberais e assédio institucional*. Curitiba: Kayguange, 2019.

<sup>225</sup> Eric Gil Dantas ressalta, por exemplo, que só no setor de transportes a Petrobrás vendeu a Nova Transportadora do Sudeste (NTS) e a Transportadora Associada de Gás (TAG), que juntas à Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil (TBG), possuem praticamente toda a malha dutoviária de gás natural do Brasil. Como se tratam de macroempresas, a privatização da NTS e da TAG valorem quase R\$ 70 bilhões. In DANTAS, E.G. A privatização fatiada da Petrobrás: contabilizando a venda da maior empresa do país. *Com Ciência – Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*. 2022. Disponível em: <<[https://www.comciencia.br/a-privatizacao-fatiada-da-petrobras-contabilizando-a-venda-da-maior-empresa-do-pais/#\\_ftn2](https://www.comciencia.br/a-privatizacao-fatiada-da-petrobras-contabilizando-a-venda-da-maior-empresa-do-pais/#_ftn2)>> Acesso em 25 de maio de 2023.

<sup>226</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 5624. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento em 29/11/2019. Tribunal Pleno. Disponível em: <<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751504007>>> Acesso em 25 de maio de 2023. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação Constitucional. RCL 42576. Relator: Min. Edson Fachin. Data de julgamento em 01/10/2020. Tribunal Pleno. Disponível em: <<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452734&ori=1>>> Acesso em 25 de maio de 2023.

<sup>227</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 14.182/2021*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14182.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14182.htm)>> Acesso em 25 de maio de 2023.

com a Embraer, a compensação ficou por conta da chamada *Golden Share*, ação preferencial de classe especial que permite ao poder federal vetar decisões estratégicas da empresa (art.3º, III, “c”)<sup>228</sup>.

Sob diversos ângulos, o Estado de Exceção Econômico (EEE) brasileiro está relacionado com a política jurídico-econômica *no* e *sobre* o setor do petróleo. O presente capítulo teve o objetivo de mostrar as interseções dos aspectos econômicas, fiscais e monetários (regulados pelo Direito) com o objeto deste estudo (Soberania Econômica e Petrolífera), pois estes elementos são indissociáveis. A adequada compreensão da problemática, sem embargo, comporta analisar o domínio jurídico-econômico petrolífero autonomamente.

---

<sup>228</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. A Privatização da Eletrobrás e suas Inconstitucionalidades. *Revista Semestral de Direito Econômico*, v. 2, p. 1-23, 2022. Disponível em: <<<http://resede.com.br/index.php/revista/article/view/63/22>>> Acesso em 25 de maio de 2023.

### 3. SOBERANIA PETROLÍFERA E(M) ESTADO DE EXCEÇÃO

O capítulo se propõe a discutir as fases monopolista, flexibilizadora e de desmonte da atividade no e sobre o domínio econômico petrolífero.

Por corte metodológico e epistemológico, o domínio jurídico-econômico a que se reporta o presente estudo é o pós-1988, ou seja, o período de vigência da Constituição Federal de 1988.

Por certo, não significa que esteja excluída alguma ou outra abordagem jurídica de período histórico antecedente, desde que necessário à dissertação do tema.

#### 3.1. FASE MONOPOLISTA

Os monopólios são de fato ou de Direito. Os monopólios fáticos ou naturais independem de uma situação jurídica. Eles se desenvolvem em detrimento da livre concorrência, na definição de Caio Tácito<sup>229</sup>. Quando existem, o Direito atua no sentido de restringir-lhes com a finalidade de reprimir o abuso do poder econômico. Já os monopólios jurídicos, segundo Gilberto Bercovici, são construções do Direito que visam à satisfação do interesse público, ocorrendo quando o Estado toma para si uma o exercício de uma atividade econômica

---

<sup>229</sup> “[...] No plano conceitual impõe-se distinguir o monopólio de fato e o monopólio de direito, perante os quais diversamente se comporta a ordem jurídica. No monopólio de fato a concentração capitalista se exacerba materialmente em detrimento da liberdade econômica, e a norma jurídica secundária opera como sanção à conduta ilícita, em defesa do princípio da concorrência. [...] É mister caracterizar um monopólio de fato em confronto com um monopólio jurídico. Na primeira modalidade, o monopolizador adquire a qualidade por ato próprio, fundada em condições peculiares de poder econômico ou de tecnologia privilegiada, tendentes a excluir a concorrência de terceiros.” *In TÁCITO, Caio. Gás natural – participação privada – concessão de obra pública. Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 242, p.311-316, outubro/dezembro de 2005. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrliclima/Downloads/admin,+G%C3%A1s+natural+-+Participa%C3%A7%C3%A3o+privada+-+Concess%C3%A3o+de+obra+p%C3%BAblica.pdf>> Acesso em 30 de maio de 2023.

exclusivamente<sup>230</sup>. Neste caso, há o chamado “monopólio público”, nos dizeres de Fábio Konder Comparato<sup>231</sup>. Os monopólios privados também são possíveis, apresentando-se, por exemplo, quando o particular adquire direito de exploração exclusiva para realizar investimentos em um setor econômico específico sob coordenação estatal<sup>232</sup>.

Segundo Eros Grau, o monopólio estatal (=público) configura o exercício direto da atividade do Estado no domínio econômico por *absorção*, porquanto “o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica”<sup>233</sup>.

<sup>230</sup>Cf. BERCOVICI, G. *Direito Econômico Aplicado: Estudos e Pareceres*. 1 ed. São Paulo: Contracorrente, 2016, p.199-200. Para Bercovici, “[...] O conceito constitucional de monopólio é de monopólio estatal, ou público, nunca de monopólio privado. A distinção de monopólio público e monopólio privado está, inclusive, vinculada aos objetivos econômicos da função da exclusividade, não ao regime jurídico propriamente dito. Não por acaso, o monopólio estatal não está submetido à legislação de defesa da concorrência, ao contrário dos monopólios privados. Além disto, o conceito constitucional de monopólio sempre se refere a monopólio de direito, não de fato” In BERCOVICI, 2006, *loc.cit.*

<sup>231</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Monopólio público – exploração indireta da atividade monopolizada*. Direito Público: Estudos e Pareceres. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 146-153.”[...] O monopólio, portanto, diz respeito a uma atividade empresarial, nada tendo a ver com o domínio ou propriedade<sup>3</sup>. Os sistemas jurídicos modernos, como se sabe, distinguem os monopólios de direito dos monopólios de fato, sendo estes últimos, em geral, ilícitos ou, pelo menos, suspeitos, num sistema em que existe o princípio da livre iniciativa. Quanto aos monopólios legais ou de direito, eles podem ser públicos ou privados. Os primeiros têm como titular uma pessoa jurídica de direito público interno e existem exclusivamente no interesse coletivo. Os segundos são atribuídos por lei a particulares, mas sempre coordenando a satisfação do interesse próprio do monopolista ao interesse geral da coletividade. É o caso dos chamados privilégios industriais (privilégios de invenção e sinais distintivos).” In COMPARATO, *op.cit.*, p. 148.

<sup>232</sup> Conforme Eros Roberto Grau: “[...] Os monopólios legais dividem-se, por sua vez, em duas espécies: (i) os que visam a impelir o agente econômico ao investimento e (ii) os que instrumentam a atuação do Estado na economia, pela seara da chamada propriedade industrial: da e na proteção dos brevês, marcas, know-how etc. emerge autêntico monopólio privado; ao detentor do direito de propriedade industrial é assegurada a exclusividade de sua exploração. Aqui também não há, em rigor, exceção à livre concorrência ou à livre iniciativa, na medida em que essa exclusividade de exploração consubstancia uma condição necessária do mercado. Dizendo-o em outros termos: a instituição jurídica que o mercado é, enquanto produzido pelo direito posto pelo Estado, supõe que determinados agentes econômicos detenham a faculdade do exercício, com exclusividade, de certa atividade econômica em sentido estrito.” In GRAU, Eros Roberto. *Ordem econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, p.296-297.

<sup>233</sup> GRAU, 2010, p.133. Para Eros Grau, a atividade estatal pode ocorrer *no* e *sobre* o domínio econômico. Quando atua no domínio econômico, a atividade do Estado expressa-se *diretamente* por *absorção* ou por *participação*. Quando acontece por absorção o ente estatal exerce atividade econômica com o controle integral dos meios de produção, quando se dá por participação o controle sobre os meios produtivos é apenas parcial, situação em que ele [o Estado] compete igualmente com outros agentes privados. Por sua vez, a atividade indireta do Estado sobre o domínio econômico ocorre por *direção* ou por *indução*. Por direção, ocorre quando o Estado “dirige”



A Constituição Federal de 1988 previu o monopólio do Estado sobre o petróleo, na sua redação original (artigo 177<sup>234</sup>), consagrando o “processo de nacionalização do subsolo iniciado em 1934”<sup>235</sup> (artigo 20, inciso IX<sup>236</sup>). O Texto Constitucional de 1988 é mais avançado, em termos monopolísticos, do que a Constituição de 1967 e a Organização Jurídico-Militar do Petróleo, que admitia a exploração dos recursos minerais pelo capital estrangeiro e “os contratos de risco”<sup>237</sup>. Nesta linha, o §1º do artigo 177 originário de 1988 estabelecia que os

normativamente, por via compulsória, os comportamentos de pessoas públicas ou privadas. Por indução, ocorre quando o Estado apenas induz, sem caráter vinculativo, as condutas dos agentes econômicos, respeitando a lógica dos mercados. *Vide* GRAU, *Ibid.*, *loc.cit.*

<sup>234</sup> Redação original: “Constituem monopólio da União: I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos; 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. *In* BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>> Acesso em de 29 de maio de 2023.

<sup>235</sup> BERCOVICI, G. *Direito Econômico Aplicado: Estudos e Pareceres*. 1 ed. São Paulo: Contracorrente, 2016, p.199.

<sup>236</sup> Artigo 20, IX (redação original): “São bens da União: IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo”. *In* BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>> Acesso em de 29 de maio de 2023.

<sup>237</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. A Organização Jurídica da Economia durante a Ditadura Militar (1964-1985). *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – Revista IHGB*, v. 490, p. 199-242, set./dez.2022. Disponível em:

<<<https://drive.google.com/file/d/1dN4s17CZJOBaeRZ6TpHW6whQPH6C3PxO/view>>> Acesso em 29 de maio de 2023. Bercovici sustenta que o regime jurídico-constitucional da ditadura militar admitiu a exploração dos recursos minerais pelo capital estrangeiro. Já o Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967) consagrou ‘o princípio da subsidiariedade’ do Estado-empresa. Na década de 1970, Geisel anunciaria ‘os contratos de serviço com cláusulas de risco’, que permitia a contratação das petroleiras privadas para as atividades de pesquisa e extração, indenizando-as na hipótese de descoberta das jazidas”. *In Id.*, *Ibid.*, p.232-234. Sobre o tema Thadeu Andrade da Cunha: “[...] A política nacional do petróleo é definida pela Lei nº .2.004, de 3 de outubro de 1953, que criou o monopólio estatal do petróleo e instituiu para sua execução a sociedade de economia mista Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás. [...] A Lei nº 2.004, no entanto, não estabelecia a forma pela qual a Petrobrás deveria exercer o monopólio. Assim, até 9.10.75, a Petrobrás adotava exclusivamente a forma de ação direta, sempre subcontratando vários tipos de serviços exploratórios especiais, porém tomando a si todos os encargos relativos à exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo no Brasil. A crise atravessada pela economia mundial tornou necessário modificar o quadro da política petrolífera brasileira. Para isto, a União autorizou a Petrobrás a celebrar contratos de prestação de serviços com cláusula de risco, utilizando a experiência de sua subsidiária Braspetro (Petrobrás Internacional) em contratos desse tipo.” *In* CUNHA, Thadeu Andrade da. O Contrato com Cláusula de Risco para Exploração de Petróleo no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, n. 127, p. 225-227, julho/setembro de 1995.

“riscos” do empreendimento eram inteiramente estatais<sup>238</sup>, excluindo do monopólio apenas aqueles contratos de risco já celebrados com a Petrobras antes da promulgação da Constituição (artigo 45, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>239</sup>).

Todas as atividades componentes do monopólio público-estatal foram contempladas no Texto Constitucional (pesquisa, extração, produção e refino), com exceção da distribuição. Segundo Bercovici, as discussões a respeito da monopolização da distribuição estiveram presentes na Assembleia Constituinte de 1987-1988, mas não foram consagradas devido à articulação de forças políticas como o “Centrão”<sup>240</sup>. Ele destaca, contudo, que o artigo 238 da Constituição Federal de 1988<sup>241</sup> permite interpretar que o monopólio estatal na exploração e no refino do petróleo estende seus efeitos à respectiva distribuição dos derivados, pois “a autorização, regulação e controle da venda e da distribuição de combustíveis derivados do petróleo, inclusive o gás natural, álcool carburante e combustíveis derivados de matérias-primas renováveis [...] seria definida por lei federal”<sup>242</sup>. Este autor conclui dizendo que os órgãos responsáveis pela referida regulação foram o Conselho Nacional do Petróleo (até 1990) e o Departamento

---

Disponível em: <<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176365/000499438.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>> Acesso em 30 de maio de 2023.

<sup>238</sup> Artigo 177, §1º: “§ 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”. In BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>> Acesso em de 29 de maio de 2023.

<sup>239</sup> Artigo 45, Parágrafo Único do ADCT: “Ficam ressalvados da vedação do art. 177, § 1º, os contratos de risco feitos com a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), para pesquisa de petróleo, que estejam em vigor na data da promulgação da Constituição”. In BRASIL. *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>> Acesso em 29 de maio de 2023.

<sup>240</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 235. Bercovici ainda ressalta que a ideia era monopolizar o setor de derivados, permitindo, entretanto, a concessão de empresas privadas com maioria de capital nacional. V. *Id.*, *Ibid.*, *loc.cit.*

<sup>241</sup> Art. 238. “A lei ordenará a venda e revenda de combustíveis de petróleo, álcool carburante e outros combustíveis derivados de matérias-primas renováveis, respeitados os princípios desta Constituição”.

<sup>242</sup> *Id.*, *Ibid.*, p.236.

Nacional de Combustíveis (artigo 222<sup>243</sup> do Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990<sup>244</sup>), posteriormente incorporado ao Ministério de Minas e Energia do Poder Executivo Federal.

## 3.2 FASE FLEXIBILIZADORA

### 3.2.1 Do Consenso de Washington

Inspirado no economista John Williamson<sup>245</sup>, que sintetizou em algumas ideias as reformas que deveriam ser adotados pelos países subdesenvolvidos, o Consenso de Washington (*Washington Consensus*) foi “um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado [...] pelo FMI e pelo BIRD em mais de sessenta países de todo mundo, sendo uma estratégia de homogeneização das políticas econômicas nacionais”<sup>246</sup>.

Segundo José Luis Fiori, o Consenso Washington era um programa de estratégia sequencial de três fases, que envolviam uma “estabilização macroeconômica” que tinha como meta a obtenção de superávits primários e a revisão das relações estatais e fiscais com a previdência pública; “as reformas estruturais” preconizadas pelo Banco Mundial, que envolviam a “liberalização

<sup>243</sup> Dizia o artigo 222: Art. 222. “Ao Departamento Nacional de Combustíveis compete: I - orientar e fiscalizar as atividades relativas ao monopólio da União: a) na pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e de outros hidrocarbonetos fluídos existentes no território nacional; b) na refinação de petróleo nacional ou importado; c) no transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional e de derivados de petróleo produzidos no País; d) no transporte, por meio de dutos, de petróleo bruto e seus derivados, assim como de gás natural e gases raros de qualquer origem; II - orientar, fiscalizar e aprovar os planos de atividades da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), de suas subsidiárias e de outras empresas executoras do monopólio de hidrocarbonetos da União; III - superintender, autorizar e fiscalizar o abastecimento nacional de: a) petróleo, óleo de xisto e seus respectivos derivados; b) gás natural e suas frações recuperáveis; c) combustíveis minerais sólidos e seus produtos primários. In BRASIL. *Decreto nº 99.244/1990*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D99244.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99244.htm)>> Acesso em 30 de maio de 2023.

<sup>244</sup> O Decreto nº 99.244/1990 foi revogado pelo Decreto nº 9.917/2019. Cf. BRASIL. *Decreto nº 9.917*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9917.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9917.htm#art1)>> Acesso em 30 de maio de 2023.

<sup>245</sup> WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John. (Org.). *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990, p. 7-17.

<sup>246</sup> FIORI, José Luis. *Sobre o consenso de Washington*. UFRJ/IEI, 1995, p.4.

econômica e comercial”; e a retomada do crescimento econômico e social, a partir dos investimentos<sup>247</sup>.

As dez teses principais fiscais e monetárias do *Washington Consensus*, de acordo com Gilberto Bercovici, poderiam ser resumidas em disciplina fiscal do Estado, reordenação e controle rigoroso dos gastos públicos, reforma tributária, desregulação econômica e garantias efetivas aos direitos de propriedade, privatização de empresas estatais, liberalização das taxas de juros, das taxas de câmbio, do comércio e dos investimentos estrangeiros<sup>248</sup>.

Tais teses foram principalmente acolhidas durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que buscou implementá-las a partir do discurso de “ineficiência estatal”<sup>249</sup>. Estas “reformas estruturais” ensejaram o Plano Gerencial, o Plano Econômico-Financeiro e Energético enunciados no Capítulo 2 deste estudo. A liberalização econômica e o desmantelamento das estatais teve origem nesta concepção de que o tamanho do setor público consubstanciava um obstáculo ao desenvolvimento nacional<sup>250</sup>. Não por acaso, Gilberto Bercovici ressalta que neste mesmo período a gestão de FHC buscou não regulamentar a

---

<sup>247</sup> FIORI, José Luis. *Sobre o consenso de Washington*. UFRJ/IEI, 1995, p.4.

<sup>248</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 237-238.

<sup>249</sup> FIORI, José Luis. Reforma ou Sucata: O Dilema Estratégico do Setor Público Brasileiro. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v.31, n. 11, p. 65-80, setembro de 1993. Disponível em: <<<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2307/1248>>> Acesso em 30 de maio de 2023. Diz Fiori: “[...] Frente a este impasse, no plano do debate ideológico sobre a política econômica na segunda metade dos Anos 80, nasceram, também entre as elites brasileiras, notáveis apoios às teses do assim chamado ‘consenso de Washington’, ou do ‘projeto neoliberal’, que propõe deixar ao mercado a definição destas novas regras de que estivemos comentando e a resolução de todos os problemas nascidos na contramão política e social do sucesso industrializante do desenvolvimentismo. Trata-se de um discurso liberal esgrimido, surpreendentemente, também, pelos próprios beneficiários da ‘ineficiência’ estatal. Embalados por um ‘tachterismo fora do lugar’, estes neoliberais propõem submeter a complexidade da crise à sabedoria de um mercado que, fora de sua idealização ideológica, já está completamente oligopolizado internamente e repartido internacionalmente. Eles acreditam, ainda, que este mercado consiga solucionar os desequilíbrios e as iniquidades sociais e regionais que foram construídos historicamente pelo poder público de nossas elites dominantes. Para nós, este discurso liberal ataca e defende um Estado igualmente abstrato, propondo alternativas insustentáveis do ponto de vista teórico e impotentes do ponto de vista histórico”. *In Id., Ibid.*, p. 76.

<sup>250</sup> BERCOVICI, 2011, p. 237.

maioria das leis complementares que estavam na Constituição Federal, a fim de que as reformas por ele introduzidas não executasse o verdadeiro papel do Estado na economia preconizada pela ordem constitucional<sup>251</sup>.

Analisando este processo jurídico-econômico, David Schneiderman destaca que neste quartel da história operou-se uma verdadeira “constitucionalização da globalização econômica”, com a ingerência do programa liberal sobre as leis domésticas a partir da lógica do “investimentos”<sup>252</sup>. Já Alessandro Octaviani, ao examinar o contexto jurídico brasileiro, refere que houve um isolamento da ordem econômica interna de seus instrumentos financeiros, com a garantia das metas de política monetária impostas de fora e em favor do interesses econômicos privados<sup>253</sup>.

A primazia pelas reformas do “Consenso de Washington” redundariam na flexibilização do monopólio estatal petrolífero, conquista que não triunfou nem mesmo na Organização Jurídico-Militar (1964-1985) e nem na redação original da Constituição Federal de 1988.

### 3.2.2. Da Flexibilização do Monopólio (EC ° 9/1995 e Lei nº 9.478/1997)

A flexibilização da propriedade do petróleo no Brasil se deu com a Lei nº 9.478/1997<sup>254</sup> e da Emenda Constitucional nº 9/1995<sup>255</sup>. A lei ordinária referida, conhecida como “Lei do Petróleo”, foi iniciada pelo Poder Executivo no PL

<sup>251</sup> BERCOVICI, 2011, p.246.

<sup>252</sup> Cf. SCHNEIDERMAN, David. *Constitutionalizing Economic Globalization: Investment Rules and Democracy Promise*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2008, p.3-17.

<sup>253</sup> OCTAVIANI, Alessandro. *Recursos genéticos e desenvolvimento: os desafios furtadiano e gramsciano*. 2008. 287f. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, p.23. Disponível em: <<[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06112008-081758/publico/Alessandro\\_Octaviani\\_texto.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06112008-081758/publico/Alessandro_Octaviani_texto.pdf)>> Acesso em 30 de maio de 2023.

<sup>254</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 9.478/1997*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm)>> Acesso em 31 de maio de 2023.

<sup>255</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional nº 9/1995*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm)>> Acesso em 31 de maio de 2023.

nº 2142/1996<sup>256</sup>, sob a justificativa de que os recursos para pesquisa e exploração petrolífera estavam escassos<sup>257</sup>. Já a Emenda Constitucional alterou o §1º do artigo 177<sup>258</sup>, bem como acrescentou um §2º a este dispositivo<sup>259</sup>. O artigo 3º desta mesma emenda dispôs que o Executivo não poderia regulamentar a matéria por medida provisória<sup>260</sup>.

A captação de “investimentos privados” seria a solução para dar continuidade à exploração petrolífera<sup>261</sup>. Associada ao Consenso de Washington, a relativização do monopólio do petróleo favoreceria a concorrência e a abertura comercial brasileira<sup>262</sup>. Neste panorama, a Petrobras não deixaria de atuar igualmente com as petroleiras privadas, por força do §1º da EC nº 9/1995. O monopólio, segundo a União, continuaria a existir, mas essa fiscalização agora deveria ficar a cargo da Agência Nacional do Petróleo, uma entidade pública autárquica e reguladora criada pela Lei Federal nº 9.478/1997 para fiscalizar com

---

<sup>256</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 2142/1996. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=200231>>> Acesso em 31 de maio de 2023.

<sup>257</sup> “[...] Fernando Henrique Cardoso propôs a ‘flexibilização’ do monopólio da União sobre o petróleo, com o argumento de que haveria carência de recursos para investir na exploração petrolífera”. In BERCOVICI, 2011, p. 251.

<sup>258</sup> O §1º deste artigo passou a ter esta redação: “[...] 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”.

<sup>259</sup> § 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”.

<sup>260</sup> Art. 3º É vedada a adoção de medida provisória para a regulamentação da matéria prevista nos incisos I a IV e dos §§ 1º e 2º do art. 177 da Constituição Federal.

<sup>261</sup> Elizabeth Batisda ressalta que desde meados da década 1980 cerca de 120 países alteraram suas legislações locais para atrair investimentos privados: “*The ‘1990s’ witnessed a massive wave of reforms geared towards creating or enhancing the competitiveness of the mining sector and providing effective incentives for resource investment. A study found that around 120 countries have reformed their legal regimes for mining since 1985*”. V. BATISDA, E. Mineral Law: New Direction? In BATISDA, E et al (orgs). *International and Comparative Mineral Law and Policy: Trends and Prospects*. The Hague: Kluwer Law International, 2005, p.418.

<sup>262</sup> Reinaldo Gonçalves apresenta uma crítica a esta afirmação, destacando que o Brasil não pode ser considerado uma “economia fechada” em comparação com países de dimensões continentais, como a China, a Índia, os Estados Unidos, etc Cf. GONÇALVES, Reinaldo. *Ó Abre-Alas: A Nova Inserção do Brasil na Economia Mundial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999, p.172-180. Para uma explicação sobre a relação existente entre ingresso de capitais estrangeiros no início da década de 1990 e o endividamento externo dos países latino-americanos, ver GONÇALVES, R. e POMAR, V. *O Brasil Endividado – como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90*. 2ª reimp. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001, p.18-21.

independência o setor. O novo modelo adotado, na realidade, de acordo com seus formuladores, seria moderno e possibilitaria a contratação de empresas para atividades de pesquisa e extração sem risco nenhum para Petrobras, sendo que a propriedade poderia ser da petroleira que atuasse de forma exitosa na exploração (artigo 26<sup>263</sup>)..

A Emenda Constitucional nº 9/1995, que viabilizou o projeto flexibilizador do Governo FHC, foi aprovada com 364 votos a favor, 141 contra e 3 abstenções na Câmara dos Deputados, e com 60 votos a favor e 15 contra no Senado<sup>264</sup>. Com a aprovação da emenda o Executivo comprometeu-se a retirar a Petrobras do Programa de Desestatizações, o que mais tarde redundou no 3º da

---

<sup>263</sup> Art. 26. “A concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.”

<sup>264</sup> Adriana Fioritti Campos ressalta que, estranhamente, um dos argumentos adotados pelo Relator da Comissão Especial que analisou a proposta (Deputado Procopio Lima Neto, do PFL-RJ), foi o de que o petróleo não seria um bem estratégico para o Brasil, diferentemente, por exemplo, das nações do Golfo Pérsico. Neste sentido: “O relator da Comissão Especial do Congresso que analisava a emenda constitucional ao artigo 177 da CF/88 partia do pressuposto que o petróleo seria estratégico somente para os países grandes produtores do Golfo Pérsico. Além disso, o Governo Federal baseava-se na queda nos preços do petróleo no mercado internacional, seguia a tendência de redução da demanda da década de 80, do descobrimento de novas áreas petrolíferas, do aumento da participação das companhias independentes e do crescimento do gás natural da matriz energética. Ou seja, o petróleo seria somente uma simples commodity e, no máximo, uma commodity política, não tendo mais sentido a manutenção de bacias sedimentares brasileiras inexploradas e, assim, a abertura aumentaria a produção interna de petróleo e reduziria o déficit da balança comercial”. In CAMPO, A.F. *A Reestruturação da Indústria do Petróleo Sul-Americana nos anos 90*. 236f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, p.255. Disponível em: <<[http://www.ppe.ufrj.br/images/publica%C3%A7%C3%B5es/doutorado/Adriana\\_Fiorotti\\_Campos.pdf](http://www.ppe.ufrj.br/images/publica%C3%A7%C3%B5es/doutorado/Adriana_Fiorotti_Campos.pdf)>> Acesso em 31 de maio de 2023. Por sua vez, Gilberto Bercovici destaca que outro argumento utilizado foi o de que a exploração deste recurso mineral pelo setor privado seria vantajoso a fim de que as reservas petrolíferas fossem exploradas rapidamente, considerando a sua esgotabilidade a longo prazo. Ver BERCOVICI, 2011, p.252.

Lei Federal nº 9.491/1997<sup>265</sup>, com as suas respectivas ressalvas para as ações minoritárias da Companhia (artigo 2º, §2º)<sup>266</sup>.

Ao se debruçar sobre o assunto, Gilberto Bercovici destaca que a aprovação da aludida Emenda Constitucional representou a modificação de um dos princípios ideológicos fundamentais da Constituição Federal de 1988, cedendo ao capital estrangeiro ao eliminar a Petrobras como executora única do monopólio constitucional petrolífero<sup>267</sup>.

A suposta “flexibilização do monopólio” do petróleo não seria tema de solução simples, pois a edição da Lei do Petróleo (Lei Federal nº 9.478/1997) desembocaria na discussão envolvendo a constitucionalidade de vários de seus dispositivos no Supremo Tribunal Federal, em especial do artigo 26, que garantiu a propriedade do petróleo nacional a terceiros.

### 3.3 FASE DE DESMONTE

#### 3.3.1 Da ADI 3273-9

O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3273-9, movida pelo então Governador do Estado do Paraná, Roberto Requião (PMDB-PR), questionou junto à Suprema Corte diversos artigos da Lei do

---

<sup>265</sup> Art. 3º “Não se aplicam os dispositivos desta Lei ao Banco do Brasil S.A., à Caixa Econômica Federal, e a empresas públicas ou sociedades de economia mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de que tratam os incisos XI e XXIII do art. 21 e a alínea “c” do inciso I do art. 159 e o art. 177 da Constituição Federal, não se aplicando a vedação aqui prevista às participações acionárias detidas por essas entidades, desde que não incida restrição legal à alienação das referidas participações”. BRASIL. *Lei Federal nº 9.491/1997*. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm)>> Acesso em 31 de maio de 2023.

<sup>266</sup> § 2º “Aplicam-se os dispositivos desta Lei, no que couber, às participações minoritárias diretas e indiretas da União no capital social de quaisquer outras sociedades e às ações excedentes à participação acionária detida pela União representativa do mínimo necessário à manutenção do controle acionário da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás, nos termos do artigo 62 da Lei nº 9.478, de 06.08.97.” *Id.*, *loc.cit.*

<sup>267</sup> BERCOVICI, 2011, p.252.



Petróleo<sup>268</sup>, incluindo a transmissão da propriedade nos casos do artigo 26 da legislação. O seu julgamento, que foi favorável aos interesses das petroleiras, daria início à fase de desmonte do setor petrolífero.

Na ocasião, a maioria dos ministros do STF acompanharam o voto elaborado, após pedido de visto, pelo ministro Eros Roberto Grau, na sessão plenária realizada em 16 de março de 2005. Vencidos os ministros Ayres Britto (relator originário) e Marco Aurélio, o Supremo Tribunal Federal admitiu como constitucionais a propriedade, pelas empresas concessionárias, do petróleo e do gás natural por elas produzidos nas áreas de concessão<sup>269</sup>.

Neste julgamento, o Supremo Tribunal Federal considerou que não caberia ao Poder Judiciário interferir no mérito das escolhas políticas. Tais escolhas políticas, segundo o Supremo, apontaram para flexibilização do monopólio petrolífero, retirando a exclusividade da União no referido setor, nos termos da Emenda Constitucional nº 9/1995. Para tanto, a Suprema Corte partiu do raciocínio de que o petróleo poderia ser alineado a outrem porque ele seria um bem dominical na forma dos artigos 99 e 101 do Código Civil brasileiro<sup>270</sup>. Como

<sup>268</sup> Os dispositivos impugnados eram os artigos 23,§3º, 28 incisos I e III, 37 inciso I, 43 inciso II e parágrafo único, 51 no parágrafo único, e 60.

<sup>269</sup> EMENTA: CONSTITUCIONAL. MONOPÓLIO. CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO. PETRÓLEO, GÁS NATURAL E OUTROS HIDROCARBONETOS FLUÍDOS. BENS DE PROPRIEDADE EXCLUSIVA DA UNIÃO. ART. 20, DA CB/88. MONOPÓLIO DA ATIVIDADE DE EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO, DO GÁS NATURAL E DE OUTROS HIDROCARBONETOS FLUÍDOS. ART. 177, I a IV e §§ 1º E 2º, DA CB/88. REGIME DE MONOPÓLIO ESPECÍFICO EM RELAÇÃO AO ART. 176 DA CONSTITUIÇÃO. DISTINÇÃO ENTRE AS PROPRIEDADES A QUE RESPEITAM OS ARTS. 177 E 176, DA CB/88. PETROBRAS. SUJEIÇÃO AO REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS PRIVADAS [ART. 173, § 1º, II, DA CB/88]. EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. ART. 26, § 3º, DA LEI N. 9.478/97. MATÉRIA DE LEI FEDERAL. ART. 60, CAPUT, DA LEI N. 9.478/97. CONSTITUCIONALIDADE. COMERCIALIZAÇÃO ADMINISTRADA POR AUTARQUIA FEDERAL [ANP]. EXPORTAÇÃO AUTORIZADA SOMENTE SE OBSERVADAS AS POLÍTICAS DO CNPE, APROVADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA [ART. 84, II, DA CB/88. In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3273-9. Relator: Min. Eros Grau. Data de julgamento em 16/03/2005. Tribunal Pleno. Disponível em: <<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=408864>>> Acesso em 01 de junho de 2023.

<sup>270</sup> Art. 99. São bens públicos: "I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo único. Não

bem dominial, portanto, nada impediria que ele pudesse ser vendido contanto que estivesse desafetado de uma finalidade pública. Um entendimento diverso levaria, segundo o Relator Eros Grau, à inviabilização do mercado petróleo no Brasil<sup>271</sup>. Para Grau, o modelo concessionário adotado evitava esses problemas, já que a Agência Nacional do Petróleo permaneceria administrando a comercialização do petróleo e a sua propriedade por parte de particulares seria apenas “relativa”<sup>272</sup>.

Os votos dos ministros foram consequencialistas. Joaquim Barbosa, por exemplo, entendeu que a concessão proposta pela Lei do Petróleo traria “contrapartidas” para o Estado brasileiro. Segundo ele, a decisão pela inconstitucionalidade afetaria diversos contratos em vigor<sup>273</sup>. Sepúlveda Pertence, por sua vez, referiu que o resultado processual seria “catastrófico” de qualquer

---

dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”. *In* BRASIL. *Código Civil Brasileiro de 2002*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>> Acesso em 01 de junho de 2023.

<sup>271</sup> “[...] Concluo este momento de meu voto lembrando que o monopólio é de atividade, não de propriedade. Isso explica porque a propriedade do resultado da lavra das jazidas do petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos pode ser atribuída a terceiros pela União, sem qualquer ofensa à reserva do monopólio, contemplada no artigo 177 da Constituição. [...] A propriedade do produto da lavra das jazidas minerais atribuída ao concessionário pelo artigo 176 da Constituição do Brasil é inerente ao modo de produção social capitalista. A concessão estaria materialmente impossível sem que o proprietário se apropriasse do produto da exploração da jazida. O mesmo se dá quanto ao produto do exercício das atividades contratadas com empresas estatais ou privadas nos termos do §1º do artigo 177 da Constituição do Brasil. [...] Apropriação direta ou indireta – ênfase – no quadro das inúmeras modalidades de contraprestação atribuíveis ao contratado, a opção por uma das quais efetivamente consubstancia, como anteriormente afirmado, uma escolha política”. BRASIL, 2005, *loc.cit.*

<sup>272</sup> BRASIL, 2005, *loc.cit.*

<sup>273</sup> “[...] Mas é fato incontestável que a lei atacada já produziu inúmeros efeitos jurídicos. Sob sua égide, dezenas de contratos de exploração das jazidas de petróleo já foram firmados pela ANP, muitos deles envolvendo somas de dinheiro cifradas em centenas de milhões de dólares. Milhares de profissionais da área do petróleo atravessaram os oceanos para vir se instalar em nosso país, por força dos contratos e das joint ventures que se formaram com o objetivo único de aproveitar a oportunidade de negócios aberta com a flexibilização do monopólio do petróleo. Creio, pois, que devemos ter necessariamente em perspectiva o princípio da segurança jurídica ao decidirmos a questão posta nesta ação direta”. *In* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3273-9. Relator: Min. Eros Grau. Data de julgamento em 16/03/2005. Tribunal Pleno. Disponível em: <<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=408864>>> Acesso em 01 de junho de 2023.

modo<sup>274</sup>. Outros ministros, como Carlos Velloso, Cezar Peluzo, Gilmar Mendes e Ellen Gracie, entenderam que a alteração do §1º do artigo 177 da Constituição Federal autorizou, de maneira automática, a participação de empresas no mercado do petróleo. E Nelson Jobim votou por último pela constitucionalidade do dispositivo, mesmo tendo declarado ter “participado da autoria da Emenda Constitucional nº 9” quando era Ministro da Justiça do Governo Fernando Henrique Cardoso<sup>275</sup>.

A votação no Tribunal Pleno contou com acalorados debates entre Ayres Britto e Nelson Jobim, destacado à época inclusive pela dogmática<sup>276</sup>. Ayres Britto e Marco Aurélio sustentaram que a transferência da propriedade a terceiros configuraria flagrante inconstitucionalidade, pois esvaziaria o sentido do monopólio petrolífero. Os doutrinadores de Direito Econômico, como Fábio Comparato e Gilberto Bercovici, também se manifestaram pela inconstitucionalidade do dispositivo. Comparato, inclusive, salientou que o petróleo seria um tema de soberania nacional, sublinhando que a apropriação deste bem estratégico por nações estrangeiras poderia trazer riscos ao Brasil em um cenário de adversidade ou de guerra<sup>277</sup>. Bercovici, por seu turno, lembrou que o monopólio

<sup>274</sup> Segundo Pertence, na oportunidade: “[...] É um caso em que negar ou conceder causa resultado catastrófico”. BRASIL, 2005, *loc.cit.*

<sup>275</sup> Disse Jobim: “[...] Vou acompanhar a divergência e fazer juntar este texto ao longo voto que já tenho elaborado porque, na verdade, o autor dessas emendas fui eu, na qualidade de Ministro da Justiça do Governo Fernando Henrique Cardoso. Fui derrotado em 1993 exatamente tentando romper esses textos”. BRASIL, 2005, *loc.cit.*

<sup>276</sup> Registrou Fábio Konder Comparato em artigo: “[...] Aliás, como bem observou o eminente ministro Carlos Britto naquela sessão de julgamento, embora constantemente interrompido pelos gracejos tolos do ministro Nelson Jobim, quando a Constituição declara que a União tem o monopólio da pesquisa e lavra das jazidas de petróleo, ela está implicitamente afirmando que tais jazidas pertencem à nação brasileira, sendo a União mera gestora -e, pelo visto, improba gestora- dessa riqueza nacional.” In COMPARATO, F.K. Resposta a um magistrado. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 26 de abril de 2005. Tendências/Debates. Disponível em: <<dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/Comparato\_resposta\_a\_um\_magistrado.pdf.>> Acesso em 01 de junho de 2023.

<sup>277</sup> “[...] Ora, a disponibilidade de petróleo é hoje, como ninguém ignora, questão altamente estratégica, pois a disputa pelo acesso a essa fonte de energia, cuja escassez começará a se fazer sentir dentro de poucas décadas, acha-se no centro de uma verdadeira conflagração mundial, gerando guerras e golpes de Estado em várias partes do globo. Ao disputarem o acesso a essa fonte de poder, quando localizada em território estrangeiro, as grandes potências não hesitam em lançar mão de todos os meios, do suborno de chefes de Estado à invasão armada. É nessa perspectiva global que deve ser interpretado o monopólio instituído pela Constituição nessa matéria. Soberania é poder. E poder não se abandona nem se vende. O petróleo, na verdade, não pertence

constitucional petrolífero – nada obstante a relativização da propriedade – manteve-se “no plano da atividade”, sendo a apropriação do petróleo por particulares uma previsão não disciplinada e não tolerada juridicamente, por estar o petróleo vinculado aos objetivos constitucionais consagrados nos artigos 3º, 170 e 219 da Constituição Federal<sup>278</sup>.

### 3.3.2 Do Pré-Sal

Segundo Sauer e Rodrigues, a descoberta das reservas petrolíferas do pré-sal resultou do Plano Estratégico da Petrobras datado de 2003, que priorizou, entre outros objetivos, a exploração e a produção pelo “potencial da geração de renda”. Tal estratégia estaria associada à compreensão de que a

---

à União. Pertence à nação brasileira. Seria um escárnio que as autoridades federais, a quem compete primariamente a defesa da nossa soberania, tivessem, por razões rasteiramente financeiras, a licença de leiloar o patrimônio da nação.” *In* COMPARATO, F.K. Quem dá mais?. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 24 de setembro de 2004. Tendências/Debates. Disponível em: <<dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/Comparato\_resposta\_a\_um\_magistrado.pdf.>> Acesso em 01 de junho de 2023.

<sup>278</sup> “[...] Esta regra, no entanto, não se coaduna com o regime jurídico especial constitucionalmente atribuído ao petróleo, gás natural e minérios nucleares. Quem diferencia estes tipos de recursos minerais dos demais é a própria Constituição, prevendo regras distintas para sua exploração das estipuladas no artigo 176. A atribuição da propriedade do produto da lavra ao concessionário não foi instruída, no caso do petróleo e gás natural, pelo texto constitucional, mas por uma lei ordinária, que ultrapassou seus limites, contrariando a Constituição. Mesma a reforma do texto do artigo 177 pela Emenda Constitucional nº 9/1995 não eliminou o monopólio da União sobre o petróleo e o gás natural, nem sua propriedade sobre os recursos minerais. A ideia de monopólio diz respeito realmente à atividade, e não à propriedade. No entanto, o artigo 26, caput da Lei nº9.478/1997 elimina o monopólio estatal previsto constitucionalmente no artigo 177. Se, de fato, como entendeu a maioria do Supremo Tribunal Federal, a Emenda nº 9/1995 e a Lei nº 9.478/1997 tornaram aplicável à exploração do petróleo e do gás natural as mesmas regras previstas no artigo 176, especialmente a atribuição da propriedade do produto da lavra ao concessionário, não resta mais nenhuma distinção entre uma concessão de exploração de minérios e uma concessão de exploração de petróleo ou gás natural. Se em ambas as concessões o produto da lavra é atribuído ao concessionário, qual é a diferença entre uma atividade econômica monopolizada pela União (a exploração de petróleo e gás natural) e uma atividade econômica não monopolizada pela União (a exploração de recursos minerais em geral)? A propriedade da União sobre o produto da lavra do petróleo e gás natural é mantida pela Constituição justamente pelo fato de esta atividade ser monopolizada, ao contrário da lavra dos minérios em geral. Com a atribuição da propriedade do produto da lavra do petróleo e do gás natural ao concessionário, o controle da atividade petrolífera deixa, concretamente, de ser monopólio da União, o que o viola os artigos 20, IX e 177 da Constituição de 1988”. *In* BERCOVICI, 2011, p.295-296.

Petrobras teria capacidade suficiente em geofísica e geologia capaz de permitir descobertas no país com excelência tecnológica internacional<sup>279</sup>.

Leonardo Silveira de Souza lembra que o potencial energético das áreas onde foram descobertas as jazidas na camada pré-sal eram objeto de suspeita pelo menos há cinquenta anos considerando a sua proximidade com a generosa bacia de Campos, mas não houve nenhum sucesso exploratório desde 1980<sup>280</sup>.

Entretanto, em 2005, a Petrobras encontrou, em águas profundas, petróleo no campo Parati, situada a pouco mais de 300 metros da camada de sal. Tais evidências, somadas ao acúmulo do conhecimento geológico nacional, motivou um investimento de 254 milhões de dólares para perfuração da

---

<sup>279</sup> “[...] A descoberta do pré-sal foi fruto de uma decisão da Petrobras – resultante dos Planos Estratégicos da empresa, publicados a partir de 2003 – de consolidar a corporação como uma empresa integrada de energia, com base em três pilares: ênfase em Exploração e Produção; valorização do gás natural como substituto do petróleo no mercado interno, visando liberar o petróleo, commodity de curso internacional, para exportação, reserva ou evitar importação; investimento em fontes renováveis, principalmente biocombustíveis, eólica e solar, como forma de preparar a empresa para a transição energética. O pilar principal em exploração e produção guardava vínculo com a compreensão de que a fase de maior retorno é a descoberta de recursos, pelo potencial de geração de renda, em comparação com os demais segmentos da indústria, submetidos a regimes competitivos. Essa estratégia estava baseada na valorização da capacitação longamente construída na empresa em geofísica e geologia, capaz de permitir acesso a descobertas no país e no exterior em padrão de excelência internacional. In SAUER e RODRIGUES, 2016, p.195.

<sup>280</sup> “[...] As atividades de exploração e produção da Petrobras nas bacias da margem leste brasileira nas décadas de 1960 e 1970 apontaram para o potencial de reservas de petróleo e gás natural na Bacia de Santos (Pereira *et al.*, 1986), sobretudo, depois do início da produção de hidrocarbonetos na Bacia de Campos no final dos anos de 1970 (Pereira e Macedo, 1990). O tamanho da Bacia de Santos, suas semelhanças geológicas e proximidade com a Bacia de Campos, justificavam a condição de bacia promissora. Entretanto, não representou nenhum sucesso exploratório até o início dos anos 1980 (Pereira e Macedo, 1990). Essa condição apresentou mudanças significativas com a implementação dos polos de produção de gás natural na década de 1990 e início dos anos 2000, respectivamente, Merluza e Mexilhão (Chang *et al.*, 2008). A confirmação da viabilidade produtiva dos reservatórios de hidrocarbonetos abaixo da sequência evaporítica no Campo de Parati em 2005, posicionou a Bacia de Santos como a principal bacia receptora dos investimentos em exploração e produção por parte da Petrobras, possibilitando o início de um novo ciclo exploratório e produtivo (Souza e Sgarbi, 2016).” In SOUZA, Leonardo Silveira de. O Pré-Sal Brasileiro e suas Vertentes: da Evolução Geológica ao Mercado Internacional do Petróleo. 179f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geologias do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, p.32-33. Disponível em: <<<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/37255/1/Tese%20-%20O%20Pre%cc%81-sal%20brasileiro%20e%20suas%20vertentes.pdf>>> Acesso em 05 de junho de 2023.

camada de sal na Bacia de Santos. Em 2006, a Petrobras comunicou o sucesso da descoberta à ANP no campo de Tupi (posteriormente intitulado campo “Lula”), na bacia de Santos, com o potencial entre 5 e 8 bilhões de barris petrolíferos<sup>281</sup>.

O grande potencial dessas reservas só viria a ser confirmada em 2007 com a realização dos testes de produção no poço 3-RJS-646<sup>282</sup>. Sauer e Rodrigues ressaltam também que, a partir de 2008, novas descobertas ocorreriam na camada pré-sal (em Júpiter, Bem-Te-Vi, Guará, Iara, Baleia Franca, Baleia Azul, Jubarte e Cachalote). Nos anos seguintes, várias descobertas foram divulgadas (em Libra, Franco, Florim, Tupi Nordeste, Cernambi, Sapinhoá, Pau-Brasil, Peroba e Guará Sul) indicando o potencial energético de cerca de 100 bilhões de barris recuperáveis, número que pode ser duplicado ou triplicado, com a possibilidade de tornar o Brasil um dos maiores produtores de petróleo do mundo, ao lado da Arábia Saudita e da Venezuela<sup>283</sup>.

<sup>281</sup> SAUER e RODRIGUES, 2016, p. 196. À época, a Petrobras emitiu o seguinte fato relevante ao mercado: “[...] Rio de Janeiro, 08 de novembro de 2007 – PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRAS, [Bovespa: PETR3/PETR4, NYSE: PBR/PBRA, Latibex: XPBR/XPBRA, BCBA: APBR/APBRA], uma companhia brasileira de energia com atuação internacional, comunica que concluiu a análise dos testes de formação do segundo poço (1-RJS-646) na área denominada Tupi, no bloco BM-S-11, localizado na bacia de Santos, e estima o volume recuperável de óleo leve de 28° API, em 5 a 8 bilhões de barris de petróleo e gás natural. A Petrobras é operadora da área e detém 65%, a empresa britânica BG Group detém 25% e a portuguesa Petrogal - Galp Energia, 10%. A Petrobras realizou, também, uma avaliação regional do potencial petrolífero do pré-sal que se estende nas bacias do Sul e Sudeste brasileiros. Os volumes recuperáveis estimados de óleo e gás para os reservatórios do pré-sal, se confirmados, elevarão significativamente a quantidade de óleo existente em bacias brasileiras, colocando o Brasil entre os países com grandes reservas de petróleo e gás do mundo. Os poços que atingiram o pré-sal e que foram testados pela Petrobras mostram, até agora, alta produtividade de petróleo leve e de gás natural. Esses poços se localizam nas bacias do Espírito Santo, de Campos e de Santos. As rochas do Pré-sal são reservatórios que se encontram abaixo de uma extensa camada de sal, que abrange o litoral do Estado do Espírito Santo até Santa Catarina, ao longo de mais de 800 km de extensão por até 200 km de largura, em lâmina d’água que varia de 1.500m a 3.000m e soterramento entre 3.000 e 4.000 metros.” *In* PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. -- PETROBRAS. *Fato relevante*: análise da área de Tupi. Rio de Janeiro, 08 de novembro de 2007. Disponível em: <<<http://siteempresas.bovespa.com.br/consbov/ArquivosExibe.asp?site=&protocolo=140478>>> Acesso em 05 de junho de 2023.

<sup>282</sup> Cf. SOUSA, Francisco José da Rocha de. *A proposta do Poder Executivo para o marco legal do Pré-Sal*. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. Estudo. 2009. Disponível em: <<[file:///C:/Users/yrclima/Downloads/proposta\\_poder\\_sousa%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/yrclima/Downloads/proposta_poder_sousa%20(1).pdf)>> Acesso em 5 de junho de 2023.

<sup>283</sup> SAUER e RODRIGUES, 2016, p.196-197. De acordo com a avaliação de Francisco José da Rocha Sousa, o Pré-Sal atualmente abrange uma área de 149.00km<sup>2</sup>, estendendo-se do Espírito Santo a Santa Catarina, nas bacias de Campos, Santos e Espírito Santo. Nas suas palavras: “[...] A província petrolífera do Pré-Sal possui 800 km de extensão e largura de cerca de 200 km,

Com essas descobertas consolidadas, o Conselho Nacional de Política Energética editou a Resolução nº 06/2007, determinando ao Ministério de Minas e Energia (MME) que avaliasse, no prazo mais curto possível, “as mudanças necessárias no marco legal que contemplem um novo paradigma de exploração e produção de petróleo e gás natural, aberto pela descoberta da nova província petrolífera, respeitando os contratos em vigor”<sup>284</sup>.

Depois de trabalhos de Comissão Interministerial<sup>285</sup>, a Presidência da República enviou ao Congresso Nacional quatro projetos de lei: a) o PL nº 5.938/2009<sup>286</sup>, que alterava a Lei nº 9.478/1987 e previa o regime de partilha de produção; b) o PL nº 5.939/2009<sup>287</sup>, que criava a Pré-Sal Petróleo S.A.; c) o PL nº 5.940/2009<sup>288</sup>, que criava o Fundo Social para realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental; d) o PL nº 5.941/2009<sup>289</sup>, que autorizava a União a ceder onerosamente a Petróleo Brasileiro

---

perfazendo área de 149.00 km<sup>2</sup>. Estende-se do Espírito Santo a Santa Catarina, em lâmina d’água de 1.500 a 3.000 m, nas bacias de Campos, Santos e do Espírito Santos<sup>1</sup>. A sua descoberta ocorreu em 2006 (reservatório de Tupi), mas a confirmação de seu grande potencial somente ocorreu em setembro de 2007, com a realização de testes de produção realizados no poço 3-RJS-646 e da interpretação de dados geológicos na área.” *In* SOUSA, 2019, *loc. cit.*

<sup>284</sup> Cf. BRASIL. *Resolução nº 06/2007 do Conselho Nacional de Política Energética*. Disponível em: <<[https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnpe/arquivos/2007/res\\_6\\_2007\\_cnpe.pdf](https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnpe/arquivos/2007/res_6_2007_cnpe.pdf)>> Acesso em 05 de junho de 2023.

<sup>285</sup> Foi instituída por Decreto assinado em 17 de julho de 2008, composta pelos de Ministros de Minas e Energia, da Casa Civil, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda, e do Planejamento, Orçamento e Gestão; pelos presidentes do BNDES, ANP e Petrobras. Cf. BRASIL. *Decreto de 17 de julho de 2008*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11699.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11699.htm)>> Acesso em 05 de junho de 2023.

<sup>286</sup> Cf. BRASIL. *Projeto de Lei nº 5.938/2009*. Disponível em: <<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447934>>> Acesso em 05 de junho de 2023.

<sup>287</sup> Cf. BRASIL. *Projeto de Lei nº 5.939/2009*. Disponível em: <<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447935>>> Acesso em 05 de junho de 2023.

<sup>288</sup> Cf. BRASIL. *Projeto de Lei nº 5.940/2009*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447936>>> Acesso em 05 de junho de 2023.

<sup>289</sup> Cf. BRASIL. *Projeto de Lei nº 5.941/2009*. Disponível em: <<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447937>>> Acesso em 05 de junho de 2023.

S.A. - Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos<sup>290</sup>.

De acordo com as premissas estabelecidas pelo PL nº 5.938/2009, os princípios para a adoção do novo modelo de exploração petrolífera teria por fundamento: a) permitir o exercício do monopólio federal de forma apropriada, tendo em conta o elevado potencial do Pré-Sal; b) introduzir nova concepção de gestão de recursos do petróleo pelo ente estatal; c) otimizar o ritmo de exploração desses recursos; d) aumentar a apropriação da renda petrolífera por toda a sociedade; e) contribuir para o fortalecimento da posição internacional do Brasil; f) contribuir para a ampliação da base econômica e industrial do país; h) garantir o fornecimento de petróleo e gás natural no âmbito doméstico; i) evitar distorções macroeconômicas decorrentes da entrada de elevados volumes de recursos vinculados às exportações dos hidrocarbonetos produzidos no Pré-Sal<sup>291</sup>.

Os Projetos de Lei referidos redundariam, após o trâmite congressional, na Lei Federal nº 12.351/2010<sup>292</sup>, que dispôs sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, bem como alterou dispositivos da Lei do Petróleo e da Lei Federal nº 12.304/2010<sup>293</sup>, autorizando o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A.

---

<sup>290</sup> Por todos, conferir DE PAULA, João Eduardo Gomide. *Intervenção Estatal e Petróleo*. 236f. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 141.

<sup>291</sup> Cf. BRASIL. *Projeto de Lei nº 5.938/2009*. Disponível em: <<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447934>>> Acesso em 05 de junho de 2023.

<sup>292</sup> Cf. BRASIL. *Lei Federal nº 12.351/2010*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm)>> Acesso em 05 de junho de 2023.

<sup>293</sup> Cf. BRASIL. *Lei Federal nº 12.304/2010*. Disponível em: <<



(PPSA); alterou também a Lei Federal nº 12.276/2010<sup>294</sup>, autorizando a União a ceder onerosamente a Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal.

De acordo com João Eduardo Gomide de Paula, tais mudanças legais importaram na previsão do modelo de partilhas e de áreas estratégicas, na autorização para se instituir a PPSA nos contratos de partilha em lugar da União e no fortalecimento jurídico e financeiro da Petrobras, mediante: a) a sua imposição como operadora única nos contratos de partilha de produção; b) a possibilidade de a PPSA ser contratada sem licitação para as atividades de exploração e produção; c) a celebração de contrato de cessão onerosa com a União; d) e a criação do Fundo Social para gerir as receitas geradas em âmbito federal (royalties, bônus de assinatura de contratos de partilha e receitas comercialização)<sup>295</sup>.

As alterações introduzidas, entretanto, não produziram o devido efeito econômico e representaram, na verdade, o desmonte da política jurídico-econômica no setor do petróleo.

### 3.3.2.1 Do consenso das commodities

De acordo com Maristella Svampa, nas últimas décadas a América Latina passou do *Consenso de Washington* para o *Consenso das*

---

<sup>294</sup> Cf. BRASIL. *Lei Federal nº 12.276/2010*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm)>> Acesso em 05 de junho de 2023.

<sup>295</sup> DE PAULA, *op.cit.*, p.143.

*Commodities*<sup>296</sup>, baseando-se na exportação de bens primários decorrentes da extração de recursos naturais em larga escala<sup>297</sup>.

É oportuno destacar que o modelo extrativista<sup>298</sup> na América Latina não é novo<sup>299</sup>, mas o Consenso das Commodities tem uma dinâmica singular, isto é, que envolve um processo complexo que deve ser analisado sob perspectiva ampla (econômica, social, política, ideológica, cultural e ambiental)<sup>300</sup>. Na concepção de Svampa, tal consenso teve origem no aumento da demanda global por *commodities*, especialmente ocasionada pelo ingresso da China como potência econômica emergente<sup>301</sup>. A presença chinesa neste cenário geopolítico a

<sup>296</sup> Para fins deste estudo, adota-se o mesmo conceito de commodities utilizado por Maristella Svampa, para quem: “[...] *El concepto de commodities en un sentido amplio, como «productos indiferenciados cuyos precios se fijan internacionalmente», o como «productos de fabricación, disponibilidad y demanda mundial, que tienen un rango de precios internacional y no requieren tecnología avanzada para su fabricación y procesamiento».* Ambas definiciones incluyen desde materias primas a granel hasta productos semielaborados o industriales. Para el caso de América Latina, la demanda de commodities está concentrada en productos alimentarios, como el maíz, la soja y el trigo, así como en hidrocarburos (gas y petróleo), metales y minerales (cobre, oro, plata, estaño, bauxita, zinc, entre otros)”. In SVAMPA, Maristela. Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, nº 244, pp. 30-46, marzo-abril de 2013.

<sup>297</sup> SVAMPA, 2013, p.30-31.

<sup>298</sup> Extrativismo, para este estudo, não seria atividade humana apenas com vistas a extrair determinados recursos minerais, mas, como diz Soler, seriam também atividades que não necessariamente dependem de retirada através de ação direta do homem, tais como cultivo de vegetais (árvores, soja, trigo) e animais (bois, peixes e aves). In SOLER, J.L. *O neoextrativismo e a ordem econômica constitucional brasileira*. 2022. 163f. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 23-24.

<sup>299</sup> Segundo Eduardo Acosta, o extrativismo é um modo de acumulação erigido há mais ou menos meio século e que decorreu da colonização das Américas pelos europeus, onde os europeus passaram a extrair recursos naturais americanos para produzir bens manufaturados. “[...] *Extractivism is a mode of accumulation that started to be established on a massive scale 500 years ago. The world economy – the capitalist system – began to be structured with the conquest and colonisation of the Americas, Africa and Asia. This extractivist mode of accumulation has been determined ever since by the demands of the metropolitan centres of nascent capitalism. Some regions specialised in the extraction and production of raw materials – primary commodities – while others took on the role of producing manufactured goods. The former export Nature, the latter import it.*”. In ACOSTA, Alberto. *Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse*. In: LANG, M.; MOKRANI, D. (eds.). *Beyond Development. Alternative Visions from Latin America*. Amsterdam; Quito: Transnational Institute; Rosa Luxemburg Foundation, 2013, p. 62. Disponível em: <<[https://www.tni.org/files/download/beyonddevelopment\\_extractivism.pdf](https://www.tni.org/files/download/beyonddevelopment_extractivism.pdf)>> Acesso em 06 de junho de 2023.

<sup>300</sup> SVAMPA, 2013, p. 31.

<sup>301</sup> Pedro Abel Vieira, Antônio Marcio Buainan e Eliana Valeria Covolan Figueiredo salientam que o crescimento explosivo da China e sua transformação industrial recente provocaram fissuras na autossuficiência alimentar chinesa, provocando mudanças nas relações que o país asiático referido tem, por exemplo, com o Brasil. Ver. VIEIRA JUNIOR, P. A.; BUAINAIN, A. M. ; FIGUEIREDO, E. V.

transformou, em definitivo, numa sócia desigual no intercâmbio comercial com as nações latino-americanas<sup>302</sup>, enquanto que o comparecimento dos países sul-americanos neste processo os tornou mais dependentes e subordinados aos centros capitalistas que conseguiram irradiar esta lógica econômica<sup>303</sup>.

As consequências do Consenso das Commodities são múltiplas para os países da periferia do capitalismo situados na América Latina, como a desindustrialização<sup>304</sup> e a reprimarização<sup>305</sup>. Svampa destaca ainda um resultado perverso desta dinâmica de trocas no âmbito da propriedade e do meio

---

C. O Brasil Alimentará a China ou a China Engolirá o Brasil?. *Revista Tempo do Mundo*, v. 2, p. 51-82, 2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrclima/Downloads/RTM\_49.pdf>> Acesso em 06 de junho de 2023. Sobre o crescimento chinês no século XX, ver também MEDEIROS, C. A.. *Notas sobre o desenvolvimento econômico recente na China*. In: O Papel de Hong Kong na modernização da China. Coleção documentos. Série Assuntos Internacionais. São Paulo, 1997. v. 50. p. 1-13. Disponível em: <<http://200.144.254.127:8080/textos/medeiroschina.pdf>> Acesso em 06 de junho de 2023.

<sup>302</sup> SVAMPA, *loc.cit.*

<sup>303</sup> SVAMPA, *op.cit.*, p.31-32.

<sup>304</sup> De acordo com Alexandre Comin, a desindustrialização latino-americano rompe a ideia de que a industrialização é a passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento e da conversão da economia rural e agrária em urbana e industrial. Cf. COMIN, Alexandre. *A Desindustrialização Truncada Perspectivas do Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. 2009. 272f. Tese de Doutorado em Ciências Econômicas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, p. 96-97. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrclima/Downloads/Comin\_Alexandre\_D.pdf>> Acesso em 06 de junho de 2023.

<sup>305</sup> Nohra León Rodríguez destaca que a reprimarização gera produtos de pouco valor agregado, sem diversificação, afetando a cadeia produtiva de trabalho com empregos instáveis e com baixos salários. “[...] *La reprimarización de una economía incorpora actividades: maduras tecnológicamente, generadoras de poco valor agregado, con escasa diversificación de productos, que compiten vía precios-costos, con empleos inestables y temporales además de salarios por debajo del promedio del resto de actividades económicas*”. In RODRÍGUEZ, N. L. *Crisis, reprimarización y territorio en economías emergentes: caso Colombia. V Jornadas de Geografía Económica*. Girona, p. 256-257. 2012. Disponível em: <<http://www3.udg.edu/publicacions/vell/electroniquesCrisis\_economica\_e\_impactos\_territoriales/2/2\_1\_LEON\_RODRIGUEZ.pdf>>. Acesso em 06 de junho de 2023. Sobre a reprimarização, Rosembergue Valverde e Rosenildes Chagas Oliveira já destacaram também que: “[...] A mudança estrutural pela qual vem passando a pauta de exportações nacional, através da ampliação de bens primários, com destaque para o comportamento das commodities, caracterizada como primarização da pauta de exportações, contribuiu para a apreciação da moeda nacional. A sobrevalorização da moeda brasileira, por sua vez, provocou uma substituição da produção industrial doméstica por produtos importados, induzindo a um processo de desindustrialização precoce da economia brasileira.” In VALVERDE, Rosembergue; OLIVEIRA, Rosenildes Chagas. *Primarização da pauta de exportações, desindustrialização e doença holandesa no Brasil. Anais do Circuito de Debates Acadêmicos*, IPEA, 2011. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area4/area4-artigo9.pdf>> Acesso em 06 de junho de 2023.

ambiente, que se dá por meio de empreendimentos monoprodutivos cuja lógica de ocupação nos territórios é marcadamente destrutiva<sup>306</sup>.

Ademais, a literatura sobre o tema<sup>307</sup> classifica que o Consenso das Commodities gera um processo de desenvolvimento econômico denominado “neoextrativista”, o qual merece ser analisado à parte tendo em vista o objeto deste estudo.

### 3.3.2.1.1 Do neoextrativismo progressista

Neoextrativismo compreende “*un modelo de desarrollo basado en la sobreexplotación de bienes naturales, cada vez más escasos, en gran parte no renovables, así como en la expansión de las fronteras de explotación*”<sup>308</sup>.

<sup>306</sup> “[...] Desde el punto de vista de la lógica de acumulación, el nuevo «Consenso de los Commodities» conlleva la profundización de la dinámica de desposesión o despojo de tierras, recursos y territorios y produce nuevas y peligrosas formas de dependencia y dominación. Entre los elementos comunes de esta dinámica podemos destacar la gran escala de los emprendimientos, la tendencia a la monoproducción o la escasa diversificación económica y una lógica de ocupación de los territorios claramente destructiva. En efecto, en función de una mirada productivista y eficientista del desarrollo, se alienta la descalificación de otras lógicas de valorización de los territorios, los cuales son considerados como socialmente vaciables, o lisa y llanamente como «áreas de sacrificio», en aras del progreso selectivo”. In SVAMPA, *op.cit.*, p.34.

<sup>307</sup> Cf. SCHULD, J. e ACOSTA, A. Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?. *Revista Nueva Sociedad*, v. 204, p. 70-89, jun.2006. Disponível em: <<[https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1284480839.acosta\\_001.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1284480839.acosta_001.pdf)>> Acesso em 06 de junho de 2023. SVAMPA, Maristella. «Néo-‘développementisme’ extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique latine». *Problèmes d’Amérique Latine*, n. 81, pp. 103-127, verano de 2011. Disponível em: <<<https://maristellasvampa.net/wp-content/uploads/2022/05/Svampa-Maristella-fr-PAL.pdf>>> Acesso em 06 de junho de 2023. MILLANEZ, B. e SANTOS, R.S.P. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós-Ciências Sociais*, v. 10, p. 119-148, jan./jun.2013. LANG, M *et al* (org.). *Descolonizar o Imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. Tradução Igor Ojeda. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

<sup>308</sup> SVAMPA, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro eco territorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019, p. 21. Disponível em: <<[http://calas.lat/sites/default/files/svampa\\_neoextractivismo.pdf](http://calas.lat/sites/default/files/svampa_neoextractivismo.pdf)>> Acesso em 07 de junho de 2023. Segundo observa Gudynas: “[...] Los extractivismos de tercera y cuarta generación implican apropiaciones de alta intensidad y amplia cobertura sobre las geografías nacionales. Estos no sólo son importantes por los impactos de cada uno de los emprendimientos, sino que esas estrategias tienen efectos que se derraman en muchas otras esferas, tales como la política, la economía, la justicia, los modos de entender la Naturaleza, y hasta la cultura”. In GUDYNAS, E. *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: Centro Latino Americano de Ecología Social, Centro de Documentación e Información Bolívia, 2015, p. 426. .

Soler, de forma mais ampla, prefere dizer que neoextrativismo é uma verdadeira prática de Estado, em que a exportação desses recursos naturais cria uma relação de dependência para com os compradores, verificando-se esta prática em condições geopolíticas que se retroalimentam por questões sociais, econômicas e políticas, com o mínimo de benefício social e com externalidades ambientais, especialmente predominantes na periferia do capitalismo<sup>309</sup>.

A importância conferida “ao papel legitimador do Estado” no capitalismo neoextrativista do conceito de Soler é algo também destacado por Alberto Acosta e John Cajas Guijarro, quando, a propósito da discussão a respeito do “Estado extrativista”, referem que “*el Estado extractivista vincula a los territorios mineros o petroleros al mercado mundial, sea con la correspondiente infraestructura o con medidas de seguridad policiales o incluso militares que hagan falta*”<sup>310</sup>. Svampla, em reflexão semelhante, vai além e chama a atenção para a problemática da “desterritorialização estatal”, afirmando que o fenômeno “*instala una dinámica vertical que irrumpe en los territorios y a su paso va desestructurando economías regionales, destruyendo biodiversidad y profundizando de modo peligroso el proceso de acaparamiento de tierras*”<sup>311</sup>.

<sup>309</sup> “[...] em nossa visão, o neoextrativismo consiste na (i) exploração dos recursos naturais, (ii) orientada para exportação, (iii) em que, quando se aplica algum beneficiamento, esse é mínimo, (iv) com características técnicas de produção mais alargadas e avançadas e que importam em mais impactos socioeconômicos, (v) com o aumento da dependência econômica dos países exportadores em relação aos compradores, (vi) uma visível alteração do papel do Estado, como fomentador da prática e “redistribuidor” de parte da riqueza, (vii) o que pode ser usado por ele como estratégia eleitoral, (viii) além da manutenção das externalidades socioambientais no local da extração sem a adequada compensação ou mitigação, e (ix) tudo isso em um contexto geopolítico, social e econômico que intensifica a prática exploratória quase como se houvesse sido acordada voluntariamente entre os explorados e os exploradores.” In SOLER, 2022, p.50.

<sup>310</sup> ACOSTA, Alberto; GUIJARRO, John Cajas. Patologías de la abundancia: una lectura desde el extractivismo. In: BURCHARDT, Hans-Jürgen; DOMINGUEZ, Rafael; LARREA, Carlos; PETERS, Stefan (editores). *Nada dura para siempre: neoextractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016, p.409. Disponível em: <<file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Commodities%20e%20Neoextractivismo/Acosta\_Alberto\_y\_Cajas\_Guijarro\_John\_2014.pdf>> Acesso em 07 de junho de 2023.

<sup>311</sup> SVAMPLA, 2013, p. 34.

No caso da América Latina, Eduardo Gudynas avalia que a política extrativista constituiu um importante “pilar do desenvolvimento econômico” das esquerdas progressistas de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner na Argentina, de Evo Morales na Bolívia, de Rafael Correa no Equador, de Luís Inácio Lula da Silva no Brasil, de Tabaré Vázquez no Uruguai, e de Hugo Chávez na Venezuela. Para Gudynas, este pilar impulsionador do desenvolvimento também consubstanciou um excedente gerador de legitimidade política, em especial por meio de programas sociais de distribuição de riquezas<sup>312</sup>, fenômeno igualmente salientado por Alberto Acosta, quando aponta que não há sinal de que esses governos latino-americanos queiram mudar esta lógica de acumulação capitalista, visto que elas auxiliam os respectivos interessados na consolidação do poder, nutrindo de recursos as suas “práticas clientelistas” e até mesmo “autoritárias”<sup>313</sup>.

Na esteira deste debate, autores brasileiros como Ricardo Junior de Assis Fernandes Golçalves, Bruno Milanez e Luiz Jardim Wanderley vão intitular de “neoextrativismo progressista” a política econômica de extração de recursos naturais dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), destacando que, por meio dela, as gestões de Lula e Dilma implementaram programas sociais com a finalidade de reduzir a pobreza, ignorando diversas consequências negativas deste processo no âmbito econômico, social e ambiental<sup>314</sup>.

<sup>312</sup> GUDYNAS, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: (Vários autores). *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP); Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), 2009, p.188-189 e p.208-213. Disponível em: <<<http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf>>> Acesso em 07 de junho de 2023.

<sup>313</sup> ACOSTA, 2013, p.71-72.

<sup>314</sup> GONCALVES, R. J. A. F.; MILANEZ, B.; WANDERLEY, L. J. M. Neoextrativismo Liberal-Conservador: a política mineral e a questão agrária no governo Temer. *OKARA: Geografia em Debate (UFPB)*, v. 12, p. 348-395, 2018. Disponível em: <<<file:///C:/Users/yrclima/Downloads/pdf.pdf>>> Acesso em 07 de junho de 2023. A denominação tem inspiração no trabalho do uruguaio Eduardo Gudynas, que, segundo os autores brasileiros, dividiu os diferentes períodos do extrativismo em: a) extrativismo clássico, que ocorreu entre 1970 e 1990 na América Latina, onde se propagou a diminuição do papel do Estado com a proteção dos investimentos privados e com a manutenção dos fluxos de exportação extrativista; b) extrativismo conservador reajustado, que se caracterizou pela redução do controle social das empresas e pela flexibilização da legislação ambiental, com a priorização da autorregulação jurídico-econômica; c)

Tais consequências negativas são incontáveis, cabendo registrar os principais achados literários sobre o tema, que são: a) a doença holandesa<sup>315</sup>, provocada pela valorização cambial ocasionada pela descoberta de recursos naturais ou o sobrepreço deles no mercado internacional, o qual repercute na perda de competitividade dos produtos manufaturados<sup>316</sup>; b) o rentismo, caracterizado pela alta taxa de lucro que distorce a alocação de recursos do país, favorecendo a concentração de riquezas<sup>317</sup>; c) a subordinação internacional, caracterizada pela dependência de investimentos internos e dos movimentos globais pelos recursos naturais<sup>318</sup>; d) “o crescimento empobrecedor”, que se dá

---

extrativismo sob o progressismo, que se notabilizou pela captura da renda mineral para investimento em programas sociais. Cf. GUDYNAS, E. *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: Centro Latino Americano de Ecología Social, Centro de Documentación e Información Bolivia, 2015. Em outro estudo, Bruno Millanez e Rodrigues Salles Pereira dos Santos enfatizam que: “[...] os governos progressistas instalados na região pouco questionaram o papel das indústrias extrativas na busca do desenvolvimento nacional. Ao contrário, buscaram criar novos argumentos para justificar sua adoção. Em primeiro lugar, talvez o argumento mais comumente usado seja que as atividades extrativas minerais são de “interesse nacional”, ou “interesse público” (ALBAVERA, 2004), ou ainda, são “o que a maioria quer” (GUDYNAS, 2012a). Todavia, esse é um dos argumentos mais vagos e frágeis, uma vez que raramente este interesse é especificado ou explicitado. Um segundo argumento, também normalmente apresentado, e com uma visão essencialmente utilitarista da natureza, afirma que os países latino-americanos possuem enormes riquezas que “devem” ser aproveitadas e não podem ser “desperdiçadas” (GUDYNAS, 2012b). Outro grupo de justificativas utilizadas para embasar o neoextrativismo parte da defesa do crescimento econômico. Dentro dessa perspectiva, as atividades extrativas são vistas como “geradoras de riqueza”, sendo importantes elementos para o combate à pobreza e à desigualdade. Nesse sentido, o discurso pode apresentar as vantagens da geração de emprego, obtendo apoio de sindicatos e outros movimentos sociais, como também fonte de renda para ser distribuída para grupos específicos. Uma variação, em escala local, do discurso do crescimento econômico, diz respeito às indústrias extrativas como “vetores de desenvolvimento”. Essa argumentação é utilizada principalmente nos projetos de enclave, devido à construção de infraestrutura, bem como à possibilidade da geração de empregos formais em regiões de economias de subsistência (GUDYNAS, 2012a). In MILANEZ, B e SANTOS, R.S.P., 2013, p.126.

<sup>315</sup> Segundo Bercovici, “[...] A ‘Maldição dos Recursos’ sempre é associada à ‘Doença Holandesa’ (*Dutch Disease*), cujo nome é proveniente dos efeitos adversos na indústria holandesa causados pelas descobertas de grandes depósitos de gás natural no Mar do Norte na década de 1960. A exploração destas descobertas levou à subsequente valorização da taxa de câmbio da moeda holandesa e prejudicou sua produção industrial em detrimento das importações, reduzindo a renda nacional e ampliando o desemprego”. In BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 36.

<sup>316</sup> ACOSTA e GUIJARRO, 2016, p. 401.

<sup>317</sup> ACOSTA E GUIJARRO, 2016, p. 402-403; SCHULD e ACOSTA, 2006, p. 71-73.

<sup>318</sup> GUDYNAS, Eduardo. *Extractivismos: tendencies and consequences*. In: MUNCK, R; DELGADO WISE, R. (eds.). *Reframing Latinamerican Development*. London: Routledge, 2018, p.71. Disponível em: <<file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Commodities%20e%20Neoextrativismo/

GudynasExtractivismosTendenciesConsequences18%20(1).pdf>> Acesso em 07 de junho de 2023.

quando os governos procuram aumentar a oferta do preço das *commodities* mesmo em períodos de baixa oferta, fazendo com que o respectivo preço reduza ainda mais no mercado<sup>319</sup>; e) o autoritarismo, caracterizado pelas práticas clientelistas e pela violência política para manutenção do poder<sup>320</sup>; f) o endividamento, ocasionado pela confiança de que o ciclo de alta de preços das *commodities* é permanente<sup>321</sup>; g) a desindustrialização e a reprimarização, causada pela doença holandesa<sup>322</sup>; h) a desterritorialização, caracterizada pelo processo onde o Estado perde a capacidade de ordenar e organizar o próprio território, que fica refém das empresas e gera os denominados enclaves<sup>323</sup> produtivos<sup>324</sup>; i) o empobrecimento social, gerado pela estagnação dos fatores produtivos e pela desvalorização dos salários dos trabalhadores<sup>325</sup>; j) a destruição do meio ambiente, caracterizada pela flexibilização das leis para facilitar a produção e a apropriação das terras indígenas e dos quilombos para o exercício da atividade minerária<sup>326</sup>.

O modelo de desenvolvimento neoextrativista progressivo, no caso deste estudo, está associado ao desmonte da política jurídico-econômica do pré-sal, que será objeto das linhas seguintes.

<sup>319</sup> ACOSTA e GUIJARRO, 2016, p. 405-406.

<sup>320</sup> ACOSTA, 2013, p. 75-79.

<sup>321</sup> ACOSTA e GUIJARRO, 2016, p. 405.

<sup>322</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Doença holandesa e desindustrialização. *Valor Econômico*. Disponível em: <<file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Commodities%20e%20Neoextrativismo/09.11.25.Doenca\_holandesa\_e\_desindustrializacao%20(1).pdf>> Acesso em 07 de junho de 2023.

<sup>323</sup> De acordo com Milanez e Santos: “[...] O conceito econômico de enclave remonta à definição proposta por Cardoso e Faletto (1970), acerca da vigência de “núcleos de atividades primárias controladas de forma direta pelo exterior” (Idem, p. 46), separados dos demais núcleos de atividades econômicas, compreendidos, por sua vez, como ‘interiores’. A cisão fundamental remete às oposições entre internacional x nacional, moderno x tradicional, dentre outras. No entanto, as referidas oposições devem ser entendidas a partir de sua complementaridade funcional, de modo que o enclave, particularmente o de tipo mineiro, que nos interessa em especial, separa e une, assimétrica e dialeticamente, setores e subsetores econômicos, economias nacionais e regionais, e, principalmente, populações e territórios. O enclave diz respeito a espaços econômicos, políticos e sociais antitéticos, localizando- -se em um deles, mas referindo-se ao outro – e pertencendo a ambos”. In MILANEZ e SANTOS, 2013, p. 121.

<sup>324</sup> ACOSTA, A. Extrativismo e neoextrativismo: duas faces da mesma maldição. In LANG, M. *et al* (org.). *Descolonizar o Imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. Tradução Igor Ojeda. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p.60 e 71.

<sup>325</sup> SOLER, 2022, p. 68-72.

<sup>326</sup> SVAMPA, 2013, 39-43.



### 3.3.2.1.2 *Dos erros do pré-sal*

A descoberta das reservas do pré-sal geraram impactos na disciplina jurídica do petróleo nacional, com a expectativa de que a soberania energética alçasse o Brasil à condição de autossuficiência petrolífera. Sauer e Rodrigues destacam que a discussão em torno do pré-sal enseja uma importante reflexão sobre as *rendas petrolíferas e os modelos regulatórios* e sobre o papel da *Petrobras* no desenvolvimento nacional<sup>327</sup>. Partindo dessa premissa, o eixo de análise do presente tópico terá por mira os referidos aspectos, aqui examinados sob a perspectiva do *neoextrativismo progressista* (2003-2016).

#### *a) Modelos Regulatórios e Rendas Petrolíferas*

O modelo regulatório de exploração petrolífera relaciona-se diretamente com a apropriação do excedente e da distribuição da renda gerada pela produção do petróleo<sup>328</sup>. As estruturas regulatórias usualmente empregadas para tanto são o *contrato de concessão*, o *contrato de serviços* e o *contrato de partilha de produção*<sup>329</sup>.

Segundo Gilberto Bercovici, em praticamente todos os países do mundo o petróleo, o gás natural e os demais recursos minerais são do Estado,

<sup>327</sup> SAUER e RODRIGUES, 2016, passim.

<sup>328</sup> RODRIGUES, Larissa Araujo. *Cenário Econômico-Financeiros da Produção em Campos do Pré-Sal sob Distintos Regimes Regulatórios*. 2016. 410f. Tese de Doutorado em Ciências. Programa de Pós-Graduação em Energia do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p.14. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrllclima/Downloads/TeseCorrigLarissaAraujoRodrigues.pdf>> Acesso em 15 de junho de 2023.

<sup>329</sup> BERCOVICI, 2011, p. 310. Sauer e Rodrigues também mencionam o monopólio estatal da produção, já estudada no subcapítulo 3.1. Cf. SAUER e RODRIGUES, 2016b, p.199. Neste sentido, Marco Aurélio, no julgamento da ADI 3273-9, ressalta que: “[...] O advento da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, foi um grande divisor de águas na política energética brasileira. Surgiu o monopólio do petróleo. [...] No Brasil, o processo de nacionalização do petróleo atingiu o ápice com a alçada do monopólio da pesquisa e da lavra à categoria de norma constitucional, na década de 60. A partir de então, o tratamento diferenciado conferido ao petróleo em comparação com os demais recursos minerais – que havia surgido desde a instituição do Conselho Nacional e Petróleo, em 1938 – passa a ter sede constitucional” *In* BRASIL, ADI 3273-9, p. 17.

sendo as principais exceções os Estados Unidos e o Canadá<sup>330</sup>. As concessões (*concessionary system ou royalty/tax system*) é um tipo de regime não adotado na Venezuela desde 1975, quando por lá aconteceu a nacionalização dos recursos minerais do petróleo. Igualmente, os países do Mar do Norte, como Reino Unido e Noruega, não o adotam desde a década de 1960<sup>331</sup>. Na contramão das práticas internacionais, em 1997, no Brasil, a concessão veio consagrada pela Lei do Petróleo (Lei nº 9.784/1998) com a política econômica de “flexibilização do regime de monopólio” do governo Fernando Henrique Cardoso<sup>332</sup>.

O modelo de concessão possibilita que pessoas privadas adquiram a propriedade sobre os recursos minerais petrolíferos<sup>333</sup>. Em tal hipótese, o concessionário também pode ser uma empresa ou um consórcio empresarial<sup>334</sup>. No caso brasileiro, a flexibilização do monopólio teve o objetivo de atrair também as petroleiras privadas estrangeiras. Neste ponto, Larissa Rodrigues destaca que a flexibilização permitiu, por exemplo, que a *Shell*<sup>335</sup> fosse a primeira estrangeira a produzir petróleo na Bacia de Campos ainda no início dos anos 2000<sup>336</sup>.

Por sua vez, o contrato de serviço (*service agreements*) é espécie contratual onde a prestação ou objeto da avença fica a cargo de terceiro,

---

<sup>330</sup> BERCOVICI, 2011, *loc.cit.*

<sup>331</sup> “[...] Os países produtores de petróleo do Mar do Norte, notadamente Reino Unido e Noruega, decidiram não aceitar, ainda na década de 1960, o padrão tradicional de exploração por meio do sistema de concessões, impondo uma maior participação e direção da indústria petrolífera por parte de seus Estados. As alterações instituídas pelos dois países, ambos regimes democráticos consolidados, ampliaram o papel do Estado na exploração petrolífera e na apropriação das rendas geradas pelo setor. Ao enfrentarem os interesses das multinacionais petroleiras e as prescrições da política econômica neoclássica, o Reino Unido e a Noruega priorizaram sua própria política econômica nacional, não os interesses dos grupos econômicos privados” *In* BERCOVICI, 2011, p.311.

<sup>332</sup> Ver “Fase Flexibilizadora” (subcapítulo 3.2).

<sup>333</sup> “[...] Pelos contratos de concessão, o petróleo produzido é de propriedade da empresa que adquire o direito de explorar o bloco ofertado em leilão. É esse o tipo de contrato que tem sido utilizado para exploração de petróleo no Brasil por iniciativa do governo FHC. Após pagamento dos tributos e contribuições devidos, a empresa concessionária, vencedora da licitação, pode dispor livremente do petróleo que vier a produzir” *In* SAUER e RODRIGUES, 2016b, p. 199.

<sup>334</sup> BERCOVICI, 2011, p.310.

<sup>335</sup> Empresa britânica que atua nas atividades de exploração e refino do petróleo. Sobre as grandes empresas do setor ver SAUER, 2016a, *op.cit.*

<sup>336</sup> RODRIGUES, 2016, p. 26.

que pode ser público ou privado. Assim, nesta modalidade de contrato, a alienação da propriedade não constitui elemento intrínseco indispensável. É possível, contudo, que nele se estipule uma cláusula de risco<sup>337</sup>. Se esta cláusula for instituída significará que os custos do empreendimento incidirão sobre a contratada (em geral, empresas privadas); caso o contrato seja simplesmente silente a respeito, os riscos serão do contratante (em geral, Estado)<sup>338</sup>.

Os “contratos de riscos” – como também são conhecidos no segmento petrolífero – já foram adotados no Brasil, de 1975 até a Constituição de 1988, durante o Regime Jurídico-Militar do Petróleo<sup>339</sup>. Atualmente, a legislação do pré-sal (Lei Federal nº 12.351/2010) também prevê que a Petrobras seja contratada diretamente para executar serviços (art.19), embora esta constitua uma possibilidade existente desde a monopolização constitucional do petróleo, como refere Eros Grau<sup>340</sup>,

Há, ainda, os contratos de partilha de produção (*production-sharing contracts*), especificamente introduzidos na ordem jurídica brasileira com o anúncio das reservas do pré-sal<sup>341</sup>. Em síntese, tais contratos possibilitam que o Estado tenham propriedade sobre produtos petrolíferos antes da comercialização<sup>342</sup>. Sauer e Rodrigues o definem como petróleo “formalmente do Estado” que autoriza a utilização de parte da própria produção para reembolso da

---

<sup>337</sup> Há, ainda, a possibilidade de uma associação nestes tipos contratos, denominados *joint-venture*. Na *joint-venture*, pode ocorrer uma participação/associação de determinada empresa petrolífera e outra, geralmente, estatal. A união de esforços pode se dar pela divisão proporcional de gastos com investimentos e da produção atingida. Cf. BRASIL, ADI 3273-9, p. 173; BERCOVICI, 2011, p. 313.

<sup>338</sup> BERCOVICI, 2011, p. 313.

<sup>339</sup> CUNHA, 1995, *op.cit.*

<sup>340</sup> GRAU, 2010, p.195.

<sup>341</sup> Bercovici destaca que os contratos de partilha de produção são os mais adotados pelos Estados produtores de petróleo. Segundo ele: “[...] O primeiro contrato deste tipo foi firmado na Indonésia, em 1966. Os riscos pelo investimento e desenvolvimento da produção são das empresas contratadas. Após o início da produção, as empresas podem recuperar seus gastos e custos de operação de uma parcela denominada ‘cost oil’. A parcela remanescente, o ‘profit oil’, é dividido entre a empresa e o governo, na proporção acertada no contrato. O Estado mantém total domínio sobre a propriedade dos recursos minerais, sobre os equipamentos e instalações e sobre o gerenciamento das operações de produção de petróleo”. In BERCOVICI, 2011, p.312.

<sup>342</sup> BERCOVICI, 2011, *loc.cit.*

contratada pelos custos exploratórios. Neste contexto, os autores afirmam que “[...] essa parcela do petróleo usada para reembolso é chamada *óleo-custo*. Deduzidos os custos, o petróleo restante é o excedente, ou o ‘lucro’ gerado na operação, chamado *óleo-lucro*. O *óleo-lucro* é repartido entre o Estado e a empresa”<sup>343</sup>.

Em geral, o problema dos contratos de partilha de produção gira em torno das contrapartidas à entidade pública monopolizadora, pois quanto maiores forem os custos menores serão os lucros a serem repartidos com o Estado<sup>344</sup>. Assim, no caso do pré-sal, este modelo contratual só seria vantajoso caso o *óleo-lucro* superasse o *óleo-custo*. Ocorre que, considerando a possibilidade de quase 100 (cem) bilhões de barris recuperáveis em reservas de pré-sal, teria sido esse um sistema de repartição vantajoso para geração de excedente? Sauer e Rodrigues propõem que não, ao afirmarem que a capacidade tecnológica da Petrobras é desconsiderada no cálculo que permitiria que ela mesmo produzisse o petróleo e ficasse com todo o *óleo-lucro*<sup>345</sup>.

Segundo Sauer e Rodrigues, um raciocínio plausível para se chegar a esta conclusão é a de que nenhum empreendimento sem a participação da Petrobras nas reservas de pré-sal logrou êxito antes da celebração do contrato

---

<sup>343</sup> Larissa Rodrigues ressalta que tanto os royalties (compensação financeira aos municípios e aos Estados pela exploração do petróleo, prevista nos artigos 2º e 42 da Lei do Pré-Sal) quanto os bônus de assinatura (valor fixo a ser pago pela contratada à União, no momento da celebração do contrato de partilha, previstos nos artigos 2º e 42 da Lei do Pré-Sal) não podem ser reembolsados à empresa contratada, pois não compõem o conceito de *óleo custo* (RODRIGUES, 2016, p.67-70). Sauer e Rodrigues, por seu turno, criticam o bônus de assinatura previsto na Lei Federal nº 12.351/2010, argumentando que por meio dela o Estado abre completamente a possibilidade de investimento, geralmente, para resolver demandas fiscais imediatas. Afirmam que maiores investimentos na Petrobras poderia, inclusive, resultar em maiores retornos para o Fundo Social de que trata a Lei Federal nº 12.351/2010. In SAUER e RODRIGUES, 2016b, p. 199. Neste sentido, ver também Soler, que argumenta que o Fundo Social não teve sustentação no plano prático. Cf. SOLER, 2022, p. 43.

<sup>344</sup> SAUER e RODRIGUES, *loc.cit.* Um estudo, com análises empíricas sobre o tema, que examina o excedente estatal em cada tipo regulatório considerando as estimativas de barris recuperáveis, está presente na Tese de Doutorado de Larissa Rodrigues Araújo (RODRIGUES, 2016, *op.cit.*). Os gráficos e as estatísticas por ela produzidos deixaram de ser citados neste trabalho, por “mero corte metodológico”, vez que esta Dissertação tem por escopo levar a efeito uma “crítica ao regime jurídico exploratório do pré-sal”, baseando-se no marco constitucional monopolista e nas possibilidades de atuação estatal no setor com geração de maior aproveitamento social.

<sup>345</sup> SAUER e RODRIGUES, 2016b, p.199 e ss.

de partilha de produção realizado em 2016, para exploração do Campo de Libra<sup>346</sup>. De acordo esses autores, o principal argumento para adoção do regime de partilha de produção da Petrobras resultou de decisões estratégicas que consideraram que a companhia estaria “quebrada”<sup>347</sup>, razão pela qual não teria capacidade suficiente de operar sozinha nos blocos petrolíferos do Pré-Sal<sup>348</sup>.

Com efeito, o problema fundamental dos contratos de partilha situa-se na ausência de controle sobre a produção e exploração do petróleo nacional<sup>349</sup> pelo monopolizador da atividade, no caso, o Estado brasileiro, que detém a tecnologia nacional para extração dos blocos na área do pré-sal (v. 3.3.2). Ao prever o regime de partilha a União pretendeu retomar o controle sobre as áreas descobertas do pré-sal, mas isso não aconteceu, principalmente pela minimização do papel da Petrobras<sup>350</sup>. Caberia, portanto, indagar se o argumento de que a Petrobras estaria endividada e não poderia atuar nestes campos

---

<sup>346</sup> *Id.*, *Ibid.*, p. 200.

<sup>347</sup> “[...] Interessa ao Estado, ou à Sociedade, proprietária do petróleo, apropriar-se da maior parcela possível do excedente. Mas aí há detalhes que merecem atenção. Segundo a legislação, atualmente em alteração no Congresso, a Petrobras deve deter no mínimo 30% de participação no consórcio vencedor da licitação, e assim, do contrato, assumindo o papel de operadora. Todavia, como suspeitado, e confirmado no Leilão de Libra – único realizado sob o regime de partilha até 2016 (outubro) –, os consórcios sem a Petrobras não se viabilizaram. Em parte, porque, caso vencessem a licitação, em disputa com a Petrobras, esta deveria ser incorporada ao consórcio; de outra parte, porque a Petrobras, detentora dos conhecimentos e capacidade tecnológica nas operações do pré-sal, se encontra em posição de assimetria em relação aos demais concorrentes que não lograrem acordo com ela para integrarem o consórcio. Esta é uma questão, mas a oposição ao regime de partilha não está fundada nela e sim na falsa afirmação de que a Petrobras não teria como mobilizar os recursos financeiros para os investimentos”. *In Id.*, *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>348</sup> Uma solução simples, segundo estes autores, seriam investir na contratação direta da Petrobras com a participação da PPSA, em contrato de serviço, de forma a monopolizar a produção e manter o Estado. *Id.*, *Ibid.*, *passim*.

<sup>349</sup> Bercovici ainda resalta outro problema, relacionado à presença de um “modelo dual de regimes jurídicos de produção e exploração”, já que, mesmo sob o modelo de partilha do Pré-Sal, as áreas de concessão perduraram. Neste sentido: “[...] Um dos problemas criados com a aprovação da Lei 12.351/2010 é o da existência do petróleo e do gás natural no país, com áreas submetidas aos regime jurídico do contrato de partilha de produção (Lei n. 12.351/2010) e áreas submetidas ao regime jurídico do contrato de concessão (Lei n. 9.478/1997). Essa sobreposição de regimes jurídicos não traz nenhum benefício ao país. A melhor alternativa seria a unificação do modelo de exploração dos recursos petrolíferos, de preferência sob um regime adequado ao texto constitucional, que manteria o domínio da União sobre os recursos petrolíferos, conforme determinam os artigos 20, IX e 177 da Constituição de 1988”. *In BERCOVICI e COSTA*, 2021, p. 48.

<sup>350</sup> BERCOVICI, 2011, *passim*.

petrolíferos do pré-sal se sustenta considerando o seu desenho jurídico e a realidade fática apresentada.

#### b) a Petrobras

Criada pela Lei nº 2.004/1953<sup>351</sup> no Segundo Governo de Getúlio Vargas, a Petrobras decorreu da internalização dos processos de decisão econômica com vistas à industrialização<sup>352</sup>. Esta concepção foi mantida pelo Texto Constitucional de 1988<sup>353</sup>. Durante a década de 1990, contudo, o regime do monopólio petrolífero foi flexibilizado. Com a descoberta das áreas do pré-sal o regime jurídico de exploração do petróleo foi mais uma vez alterado pela Lei nº 12.351/2010 para revalorizar o monopólio federal, considerando as disputas internacionais pelo petróleo brasileiro.

De acordo com Sauer, a disputa pelo petróleo do pré-sal vem principalmente das empresas privadas, denominadas *International Oil Companies* (IOC), com capitais comercializados em bolsa. Segundo este autor, a concorrência pelo pré-sal ainda envolveria as empresas estatais estrangeiras<sup>354</sup>, mais conhecidas como *National Oil Companies* (NOC)<sup>355</sup>. A causa do interesse em

<sup>351</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 2.004/1953*. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm)>> Acesso em 14 de junho de 2023.

<sup>352</sup> BERCOVICI, Gilberto. Petrobras - Monopólio Estatal e Política Concorrencial. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, v. 05, p. 135-148, 2014. Disponível em: <<[file:///C:/Users/yrlclima/Downloads/RFDfE\\_05\\_Bercovici%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/yrlclima/Downloads/RFDfE_05_Bercovici%20(2).pdf)>> Acesso em 14 de junho de 2023. Ver, ainda, para um estudo aprofundado sobre o tema envolvendo o histórico da Petrobras, BERCOVICI, 2011, *op.cit.*

<sup>353</sup> Ver subcapítulo 3.1.

<sup>354</sup> “[...] A Indústria do Petróleo hoje comporta companhias, ditas “internacionais” ou “independentes” (IOCs – International Oil Companies), de capital privado e cotadas em bolsa, e empresas com controle pelos Estados Nacionais, de capital total ou majoritariamente público, ditas “nacionais” (NOCs – National Oil Companies). As NOCs produzem cerca de 75% do petróleo global e detêm cerca 90% das reservas provadas. Arábia Saudita, Argélia, Angola, Emirados Árabes, Equador, Irã, Iraque, Kuwait, Líbia, Nigéria, Qatar, Venezuela são países membros da OPEP, cuja indústria petrolífera está a cargo NOCs, sendo as operações conduzidas exclusivamente pelas mesmas ou em associação com outras companhias. Fora da OPEP, Statoil na Noruega, Petrobras no Brasil, Gazprom e Rosneft na Rússia, Sinopec, CNPC e CNOOC na China, ONGC na Índia, Petronas na Malásia, são NOCs.” In SAUER, 2016a, p.311.

<sup>355</sup> “[...] As antigas empresas internacionais de petróleo – originadas das chamadas Sete Irmãs, primas e descendentes – tiveram uma forte redução no acesso às reservas de petróleo e, por isso, vêm atuando de forma estruturada para ter acesso a reservas em novas fronteiras, das quais a mais

participar da exploração do petróleo no Brasil advém da escassez mundial desse recurso mineral, além do fato de não se saber a quantidade exata de barris recuperáveis em solo brasileiro<sup>356</sup>.

A Lei 12.351/2010 (Lei do Pré-Sal) foi elaborado no contexto dessas controvérsias internacionais. Os seus artigos 19<sup>357</sup> e 20<sup>358</sup> dispõem, por exemplo, que a Petrobras e a PPSA – estatais brasileiras – deverão participar necessariamente em consórcio com as licitantes vencedoras que adquirem o direito de explorar os blocos do pré-sal. A participação mínima da Petrobras na operação consorciada deve ser no mínimo de 30%<sup>359</sup>. Entretanto, o regime legal não tem sido observado sequer por diretrizes internas da empresa<sup>360</sup>, motivadas por um alegado endividamento.

Sauer e Rodrigues apontam que a causa das dívidas da estatal seriam diversas, até mesmo conjunturais<sup>361</sup>. Sugerem, em um primeiro

---

importante em escala mundial é a do pré-sal. Um exemplo é a aquisição da British Gas (BG) pela Shell, cuja motivação principal foi a ampliação da participação em reservas, principalmente no pré-sal. Da mesma forma, a Statoil, estatal norueguesa, adquiriu o campo de Carcará, com cerca de 1 bilhão de barris. As petrolíferas chinesas também vêm buscando reservas, e por essa razão, ao lado da Total (francesa) e da Shell, foram vencedoras no leilão do campo de Libra.” *In* SAUER e RODRIGUES, 2016, p. 212.

<sup>356</sup> Ver SAUER, I. L.. O pré-sal e a geopolítica e hegemonia do petróleo face às mudanças climáticas e à transição energética. *In*: Adolpho José Melfi; Aroldo Misi; Diogenes de Almeida Campos; Umberto Giuseppe Cordani. (Org.). *Recursos Minerais no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2016, p. 316-330. Disponível em: <<[https://www.seesp.org.br/site/images/Recursos\\_Minerais\\_Ilido\\_Sauer\\_1.pdf](https://www.seesp.org.br/site/images/Recursos_Minerais_Ilido_Sauer_1.pdf)>> Acesso em 14 de junho de 2023.

<sup>357</sup> Art. 19. A Petrobras, quando contratada diretamente ou no caso de ser vencedora isolada da licitação, deverá constituir consórcio com a empresa pública de que trata o § 1º do art. 8º desta Lei, na forma do disposto no art. 279 da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

<sup>358</sup> Art. 20. O licitante vencedor deverá constituir consórcio com a empresa pública de que trata o § 1º do art. 8º desta Lei e com a Petrobras, nos termos do art. 4º, caso ela seja indicada como operadora, na forma do disposto no art. 279 da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

<sup>359</sup> Art.3º. § 2º Após a manifestação da Petrobras, o CNPE proporá à Presidência da República quais blocos deverão ser operados pela empresa, indicando sua participação mínima no consórcio previsto no art. 20, que não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento).

<sup>360</sup> Nesse sentido, o Plano de Negócios e Gestão da Petrobras 2017-2021 (PNG 2017-2021), cujo foco é a redução das dívidas. Ver Plano de Negócios e Gestão da Petrobras 2017-2021 (PNG 2017-2021). Disponível em: <<[http://www.transeletron.com.br/wp-content/uploads/PNG\\_2017\\_2021\\_apresentacao.pdf](http://www.transeletron.com.br/wp-content/uploads/PNG_2017_2021_apresentacao.pdf)>> Acesso em 14 de junho de 2023.

<sup>361</sup> “[...] Fatores conjunturais também afetam o equilíbrio financeiro temporário da Petrobras, como: investimentos de cerca de R\$ 424,65 bilhões entre 2010 e 2014 por conta das perspectivas do pré-

momento, que o prejuízo com o congelamento dos preços pelo Governo Dilma, entre 2011 e 2015, teria provocado um prejuízo de cerca de 20 bilhões de dólares<sup>362</sup>. Em um segundo momento, estes mesmos autores sugerem que a Petrobras fez investimentos duvidosos, sem critérios técnicos, como a aquisição da Refinaria Abreu de Lima no Nordeste (que teria sido da ordem de 20 bilhões de dólares, número inferior à capacidade de retorno, estimada em 7 bilhões de dólares) e da Refinaria do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (estimado em cerca de 40 bilhões de dólares e com expectativa de recuperação inferior a 14 bilhões de dólares). De acordo com Sauer e Rodrigues, tais escolhas equivocadas teriam relação com as nomeações políticas feitas na empresa durante a gestão petista (2003-2016), representando, apenas elas, metade de toda a dívida da Petrobras até o ano de 2016<sup>363</sup>.

Segundo Gilberto Bercovici, o suposto endividamento da Petrobras estaria sendo utilizado para venda de ativos. Para ele, contudo, a venda de ativos mostra-se como uma política de curto prazo, que não leva em conta a cadeia produtiva e as possibilidades estratégicas da empresa de produzir lucro<sup>364</sup>. Sauer e Rodrigues também destacam que o alegado endividamento empresarial colaborou para as decisões tomadas pela companhia, como, por exemplo, abdicar da possibilidade de controle da produção petrolífera mesmo vislumbrando as disputas internacionais já deflagradas e a opção pela exportação de óleo cru sem foco em um plano de refino, fator que encareceu a produção como um todo e desconsiderou a priorização do abastecimento do mercado interno<sup>365</sup>.

sal; e também a redução acentuada nos preços do petróleo (de US\$ 130 para menos US\$ 50 o barril), vinculada a questões de ordem geopolítica e estratégica, substancialmente ligadas à coesão interna da Opep e a ação estruturada da OCDE, liderada pelos Estados Unidos, com apoio da China. Todavia a Petrobras apresenta um índice de reposição de reservas acima de 100% há 23 anos. Além disso, foi a única empresa entre os grandes do petróleo a apresentar crescimento produtivo entre os anos de 2006 e 2014 (Reage Cenpes, 2016).” *In SAUER e RODRIGUES, 2016, p. 213.*

<sup>362</sup> SAUER e RODRIGUES, 2016, p.213.

<sup>363</sup> SAUER e RODRIGUES, 2016, p. 213.

<sup>364</sup> BERCOVICI, Gilberto. Petróleo e Soberania Econômica no Brasil. *Revista de Estudos do Sul Global*, v. 2, p. 64-86, 2023. Disponível em: <<<https://resg.thetricontinental.org/index.php/resg/article/view/71/72>>> Acesso em 14 de junho de 2023.

<sup>365</sup> SAUER e RODRIGUES, 2016, p.212-213.



As consequências das decisões tomadas pela Petrobras se agravariam com neoextrativismo liberal-conservador, com a política de paridade internacional de preços do petróleo e a desintegração empresarial por privatizações chancelada pelo Supremo Tribunal Federal.

### 3.3.3 Do Neoextrativismo Liberal-Conservador

Gonçalves, Milanez e Wanderley denominam de “neoextrativismo liberal-conservador” a política econômica extrativista das gestões Temer e Bolsonaro (2016-2022), afirmando que as suas políticas minerárias deram continuidade ao extrativismo petista, diferenciando-se apenas quanto à destinação dos recursos, que passaram a ser direcionados para o setor financeiro<sup>366</sup>.

<sup>366</sup> “[...] Durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), as ações e propostas de alteração de legislação buscavam aumentar o protagonismo do Estado no crescimento do setor mineral. Em parte, tais iniciativas poderiam ser associadas a um “neoextrativismo progressista”, onde não apenas o Estado teria maior relevância, como o aumento da captura da renda mineral seria destinado, majoritariamente, para políticas de combate à desigualdade social. Com a mudança de governo, continua havendo uma forte preocupação com a expansão da extração mineral, porém o governo abre mão de orientar tal expansão, deixando para que ocorra sob as “forças de mercado”. Ainda, existem medidas para aumentar a captura, pelo Estado, da renda mineral, porém, sua orientação aponta a transferência de tal renda para o setor financeiro, por meio de pagamento dos serviços da dívida pública. A essa nova variedade de neoextrativismo, chamamos neoextrativismo “liberal-conservador” In GONCALVES, R. J. A. F. ; MILANEZ, B. ; WANDERLEY, L. J. M. *Neoextrativismo Liberal-Conservador: a política mineral e a questão agrária no governo Temer. Revista Okara: Geografia em Debate (UFPB)*, v. 12, p. 348-395, 2018. Disponível em: <<<https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/okara/article/view/41321/20732>>> Acesso em 19 de junho de 2023. Em estudo recente, estes autores também ressaltam que: “[...] O modelo de desenvolvimento em implementação pelo governo Bolsonaro não altera o projeto econômico, político e corporativo de reprodução do capital no contexto da globalização neoliberal. O Brasil se mantém sob as bases do neoextrativismo, em franca expansão desde o início do século XXI (Milanez; Santos, 2013). Neste primeiro momento da gestão federal bolsonarista, não existiu nenhum movimento governamental que objetivasse a redução substancial da velocidade de extração ou da exportação via pilhagem dos recursos naturais e territórios (Perpetua, 2016). Pelo contrário, mesmo com uma queda de 5,8% do valor total exportado, persistiu, em 2019, a tendência de reprimarização da pauta exportadora brasileira. Pela primeira vez no século, mais da metade do valor das exportações (52,8%) foi composta por produtos básicos, de baixa ou nenhuma transformação. O modelo de desenvolvimento nacional pautado na exportação de recursos naturais e em transações comerciais internacionais se aprofundou sob o controle e defesa do tradicional bloco político-econômico do agro-minero-petro-negócio no congresso, no executivo, no mercado e na sociedade. Nem o decréscimo de 9,7% no valor total da extração dos setores extrativos minerais, pressionado pela redução aproximada de 9% da exploração do minério de ferro, afetou a elevação da participação petrolífera e mineradora na exportação (IBRAM, 2020a)” In WANDERLEY, L. J. M. ; GONCALVES, R. J. A. F. ; MILANEZ, B. O interesse é no minério: o neoextrativismo ultraliberal marginal e a ameaça de expansão da fronteira mineral pelo governo Bolsonaro. *Revista*

De acordo com esta concepção, o neoextrativismo liberal-conservador estaria expandido as suas áreas de atividades minerárias no país, com o afrouxamento das regras fiscalizatórias, sob as forças do mercado, com a remessa das rendas minerárias para saldar dívidas financeiras. De fato, como se fez ver anteriormente (v. tópico 2.4.1), as “políticas contracionistas” e “reduzoras do papel do Estado” recrudesceram nas gestões Temer-Bolsonaro, que foram amparadas no “Novo Regime Fiscal” (Emenda Constitucional nº 95/2016). Sob o ponto de vista da soberania econômica, este período também marcou o aprofundamento das políticas jurídico-econômicas de desmonte da atuação estatal no segmento petrolífero, que se deu por meio da dolarização do regime de preços dos combustíveis (PPI) e por meio de mudanças estratégicas na exploração e na atuação da Petrobras.

### 3.3.3.1 Da política de preços de paridade internacional

O preço de paridade de importação ou internacional (PPI) foi adotado em 14 de outubro de 2016 pela Diretoria Executiva da Petrobras, na gestão de Michel Temer (2016-2018). O PPI representou o alinhamento dos preços dos derivados do petróleo do Brasil às variações do valor do barril do petróleo no mercado internacional<sup>367</sup>. Esta política de preços distinguia-se de dois modelos

---

da Anpege, v. 16, p. 555-599, 2020. Disponível em: <<<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/12457/pdf>>> Acesso em 19 de junho de 2023.

<sup>367</sup> Conforme consta do site da Petrobras: “[...] A nova política terá como base dois fatores: a paridade com o mercado internacional - também conhecido como PPI e que inclui custos como frete de navios, custos internos de transporte e taxas portuárias – mais uma margem que será praticada para remunerar riscos inerentes à operação, como, por exemplo, volatilidade da taxa de câmbio e dos preços sobre estadias em portos e lucro, além de tributos. A diretoria executiva definiu que não praticaremos preços abaixo desta paridade internacional. A principal diferença em relação ao que ocorre hoje é o prazo para os ajustes em relação ao mercado internacional. A nova política prevê avaliações para revisões de preços pelo menos uma vez por mês. É importante ressaltar que, como o valor desses combustíveis acompanhará a tendência do mercado internacional, poderá haver manutenção, redução ou aumento nos preços praticados nas refinarias. A necessidade de ajustes nos valores dos combustíveis nas refinarias será tomada pelo Grupo Executivo de Mercados e Preços, formado pelo presidente da empresa, o diretor de Refino e Gás Natural e o diretor Financeiro e de Relacionamento com Investidores.” *In* Adotamos nova política de preços de diesel e gasolina. *Petrobras*. Disponível em: <<<https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova->

adotados até então: o regime de monopólio, utilizado de 1988 até 1997, através do qual a União, via Petrobras, administrava completamente os preços dos combustíveis no país; e o modelo implementado de 2002 a 2016, em que a Petrobras detinha parte do controle dos preços após o refino, com a finalidade de proteger os consumidores de flutuações externas e internas<sup>368</sup>, como aconteceu nos Governos Dilma (v. tópico 2.3.2).

Os defensores da PPI indicavam que a política de preços dolarizada impedia que Petrobras registrasse novas perdas e elevasse seu endividamento. Assim sendo, o PPI refletiria os “custos de oportunidade” do setor<sup>369</sup>, garantindo maiores lucros para a companhia, considerando que, a partir de uma precificação baseada em parâmetros externos, a Petrobras repassaria os custos da atividade, inclusive de importação e de refino, aos consumidores finais.

---

politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>> Acesso em 19 de junho de 2023.

<sup>368</sup> “[...] Durante o monopólio legal das atividades de produção e refino de petróleo no Brasil (de 1953 a 1997), os preços de saída de cada um dos elos da cadeia dos combustíveis eram definidos pelo governo federal. Assim, de modo simplificado, cada agente apresentava suas planilhas de custos aos técnicos do governo, que a partir delas definia o preço ao consumidor. O preço final era basicamente composto pelos custos informados mais uma margem de lucro definida pelo regulador e assim ele era praticamente ‘tabelado’ por algum tempo. Para mitigar os riscos de prejuízo, os custos fatalmente eram majorados pelos agentes, que mantinham certa ‘gordura’ nas suas planilhas. A quebra do monopólio em 1997, contudo, mudou a lógica interna de precificação dos combustíveis. A legislação brasileira avançou no sentido de que o mercado seria livre, garantindo um período de transição de 5 anos, para que os agentes pudessem se preparar para a concorrência. Assim, de fato, os agentes deste mercado passaram a ter liberdade para precificar os derivados a partir de 2002. Cada qual teria que, a partir daquele ano, lidar com seus custos e margens, buscar maior eficiência para competir e sobreviver em um ambiente concorrencial. [...] É relevante destacar que o mercado de commodities é marcado por oscilações diárias de preços, que respondem às variações de oferta, demanda, estoques e perspectivas por parte dos analistas globais que podem, por vezes, reagir a notícias e eventos de forma exagerada, impondo certo grau especulativo ao valor da *commodity*. Entendendo esse pressuposto, no Brasil, essas flutuações de preços do petróleo e derivados foram atenuadas pela Petrobras de 2002 a 2016 para GLP, gasolina e diesel, de forma artificial. A estatal mantinha o preço desses derivados constante por longos períodos na saída das refinarias”. In DELGAGO, Fernanda e GAUTO, Marcelo. Composição dos preços de paridade dos combustíveis no Brasil. *Energia. Revista Conjuntura Econômica*, v. 75, n. 06, pp. 44-48, 2021. Disponível em: <<<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/84703/80191>>>. Acesso em 19 de junho de 2023.

<sup>369</sup> Cf. TOKARSKI, André P. R.. A política de preços dos combustíveis, o mercado interno e o interesse público. *Princípios* (São Paulo), v. 41, p. 265-286, 2022. Disponível em: <<<https://revistaprincipios.emnuvens.com.br/principios/article/view/195/108>>> Acesso em 19 de junho de 2023.

Ocorre que com a implementação do PPI a Petrobras passou a registrar distribuição recorde de dividendos, ao passo que a valorização do dólar no mercado internacional elevou extraordinariamente os preços dos combustíveis no Brasil<sup>370</sup>. A elevação dos preços dos derivados, principalmente do diesel, provocou uma greve nacional de caminhoneiros em 2018, ocasionando problemas em todas as cadeias produtivas do país<sup>371</sup>.

Nesse contexto, a adoção do PPI representou uma das maiores contradições do regime exploratório do pré-sal, que, apesar da autossuficiência energética em petróleo (v. tópico 3.3.2), passou a praticar o preço dolarizado dos combustíveis no mercado interno, deixando o Brasil exposto às variações estrangeiras e às especulações dos investidores, considerando que a Petrobras é companhia aberta com ações comercializadas na Bolsa de Valores de Nova Iorque desde o início dos anos 2000<sup>372</sup>.

Ao analisar este paradoxal cenário econômico e jurídico, Scaff assinala o PPI deixou o Brasil desprotegido das ações estrangeiras, pois, ao adotá-lo, a Petrobras priorizou o lucro especulativo em detrimento de “saldos ativos de balanço”, o que impediu a diminuição dos valores dos combustíveis<sup>373</sup>. Tokarski, por

<sup>370</sup> Estima-se que nos primeiros cinco anos de adoção do PPI (2016-2021) o Brasil registrou aumento de 30% no valor dos combustíveis (petróleo, gás natural, diesel), enquanto no mesmo período os lucros experimentados cresceu (30 bilhões de reais em 2018, 44,8 bilhões de reais em 2019, 7,6 bilhões de reais em 2020, e 106,668 bilhões de reais em 2021 e 188,328 bilhões de reais em 2022). Combustível caro e lucro recorde: política de preço da Petrobras faz 5 anos. *Economia Uol*. Disponível em: <<<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/10/25/gasolina-diesel-gas-de-cozinha-preco-ppi-paridade-internacional-petrobras.htm>>> Acesso em 19 de junho de 2023.

<sup>371</sup> Cf. Quanto o Governo Temer perdeu (e seus adversários ganharam) com a greve. *El País – Brasil*. Disponível em: <<[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/28/politica/1527523479\\_591698.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/28/politica/1527523479_591698.html)>> Acesso em 19 de junho de 2023.

<sup>372</sup> O pregão que marcou a entrada da Petrobras na Bolsa de Valores de Nova Iorque contou, inclusive, com a participação de Pelé, em agosto de 2000. Cf. Petrobras lançará ações na Bolsa de NY. *Folha de São Paulo*. 22/06/1999. Disponível em: <<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi22069912.htm>>> Acesso em 19 de junho de 2023; KAZ, Roberto. O Petróleo é deles. *Piauí – Questões Jurídicas*. Edição 118, Julho de 2016. Disponível em: <<<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-petroleo-e-deles-2/#:~:text=O%20preg%C3%A3o%20que%20marcou%20a,promover%20a%20marca%20no%20exterior>>> Acesso em 19 de junho de 2023.

<sup>373</sup> Cf. Na hipótese aqui analisada, a Petrobras seguramente terá que ser lucrativa, mas o preço de seus produtos deixará de seguir os parâmetros internacionais, passando a adotar como base seu

sua vez, destaca que a implementação do PPI buscou apenas elevar os lucros dos investidores privados por meio de uma política de preços sem paralelo no mundo. Na opinião de Torkaski, a simples adesão do preço nacional à cotação internacional afigura-se lesiva à soberania econômica garantida, entre outros, pelo disposto no Decreto nº 395, de 29 de abril de 1938<sup>374</sup>, que classificou como de utilidade pública o abastecimento nacional do petróleo<sup>375</sup>.

Para além da questão dos preços, o desmonte no setor petrolífero alcançaria também novas privatizações no “neoextrativismo liberal-conservador”, indicando outros rumos na política econômica energética.

### 3.3.3.2 Das privatizações

---

plano de investimentos, que deverá ser fortemente ancorado na construção de refinarias. [...] A política de preços, dessa forma, deve perseguir saldos ativos de balanço, e não lucro especulativo — o que é também diferente de lucro arbitrário ou abusivo (para essa distinção, ver meu Ensaio sobre o conteúdo jurídico do princípio da lucratividade. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, v. 224, p. 323-347, 2001). Se precisar de dinheiro para seus investimentos pode emitir debêntures, não conversíveis em ações (artigo 11, I, Lei 13.303/16), jamais se transformando em uma empresa estatal dependente (art. 2º, III, Lei de Responsabilidade Fiscal).” *In* SCAFF, F. F. Como baixar o preço dos combustíveis no Brasil. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<<https://www.conjur.com.br/2022-jun-21/contas-vista-baixar-preco-combustiveis-brasil>>> Acesso em 19 de junho de 2023.

<sup>374</sup> BRASIL. *Decreto-Lei nº 395/1938*. Disponível em: <<[<sup>375</sup> “\[...\] Ao adotar o preço de paridade de importação \(PPI\) como a referência para fixar e reajustar os preços dos derivados de petróleo no mercado interno, a Petrobras passou a priorizar a distribuição de lucros e dividendos aos seus acionistas, em detrimento da finalidade social e do interesse público no abastecimento de combustíveis, que deram causa à sua existência como empresa pública estatal. No Brasil, o abastecimento nacional de combustíveis é uma atividade de utilidade pública desde a década de 1930 \(BRASIL, 1938, art. 1º, caput\). Tal entendimento continua vigente mesmo após a promulgação da emenda constitucional nº 9, de 1995 \(BRASIL, 1995\), que acabou com o monopólio da Petrobras na exploração e produção do petróleo. A preservação do interesse nacional, a proteção dos interesses dos consumidores, particularmente quanto aos preços e qualidade dos combustíveis, e a garantia do fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional são parte dos princípios e objetivos da política energética nacional, de acordo com o art. 1º, I, III e V da lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 \(BRASIL, 1997\).” \*In\* TOKARSKI, 2022, p. 267.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0395.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20395%2C%20DE%2029%20DE%20ABRIL%20DE%201938.&text=Declara%20de%20utilidade%20p%C3%BAblica%20e,pa%C3%ADs%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias.>> Acesso em 19 de junho de 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

A privatização é o ponto mais elevado do desmonte, pois se traduz na desnacionalização dos ativos estatais sem o aval popular<sup>376</sup>. No caso da Petrobras este processo já está em curso, visto que, desde 2016, os planos de desinvestimentos da companhia<sup>377</sup> vem buscando a alienação das subsidiárias<sup>378</sup>.

No período de 2015 a 2022, o Observatório Social do Petróleo<sup>379</sup> estima que foram privatizados aproximadamente 280 bilhões de reais de ativos ligados à Petrobras<sup>380</sup>, sendo que 67% deste número foram vendidos de 2019 a 2022 (na gestão Bolsonaro), conforme dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)<sup>381</sup>.

As privatizações envolveram diversos setores (refinarias, campos de petróleo, terminais, gasodutos, termelétricas, usinas eólicas, petroquímica, geração de energia etc), não abrangendo apenas um segmento.

<sup>376</sup> Cf. COSTA, José Augusto Fontoura e BERCOVICI, Gilberto. *Nacionalização: Necessidade e Possibilidades*. 1ª ed. São Paulo: Contracorrente, 2021, p. 33.

<sup>377</sup> V. 3.3.2.1.2, “b”, que trata do Plano Estratégico da empresa elaborado em 2016. Outro exemplo é o plano de desinvestimentos de 2021 a 2025, que pretende obter até 35 bilhões de dólares, diminuindo a quantidade de refinarias sob controle estatal de 13 para apenas 5 unidades. Cf. Petrobras vê até US\$ 35 bi em desinvestimentos até 2025. *Forbes*. Disponível em: <<<https://forbes.com.br/forbes-money/2020/11/petrobras-ve-ate-us35-bi-em-desinvestimentos-ate-2025/>>> Acesso 21 de junho de 2023. Ver também SCAFF, F.F, *op.cit*.

<sup>378</sup> Cf. As perdas da privatização. *Observatório Social do Petróleo – Privatômetro*. Disponível em: <<<https://observatoriopetroleo.com/privatometro/>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

<sup>379</sup> Segundo explica Eric Gil Dantas, “O Privatômetro é uma ferramenta criada e atualizada pelo Observatório Social do Petróleo (OSP), entidade ligada à Federação Nacional dos Petroleiros. A planilha com todos os dados utilizados aqui está disponível publicamente em: <<https://observatoriopetroleo.com/privatometro/>>. Sua atualização está sob responsabilidade do economista Tiago da Silva Silveira. O objetivo desta ferramenta é realizar a soma e a correção dos ativos já privatizados da Petrobrás. Consideramos ativos vendidos o que a empresa nomeia em seus relatórios de “operações concluídas” ou como transações já assinadas”. In DANTAS, 2022, *op.cit*.

<sup>380</sup> Segundo números precisos, a quantia é de 280,4 bilhões de reais, contados de 01/01/2015 a 01/08/2022. Cf. As perdas da privatização. *Observatório Social do Petróleo – Privatômetro*. Disponível em: <<<https://observatoriopetroleo.com/privatometro/>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

<sup>381</sup> Cf. “O órgão levantou que, de 2013 a agosto de 2022 (nove anos), a Petrobras vendeu 94 ativos (80 no Brasil e 14 no exterior), totalizando 59,8 bilhões de dólares – ou seja, mais de R\$ 300 bilhões na cotação atual da moeda norte-americana. Somente durante o governo de Bolsonaro, entre janeiro de 2019 e agosto deste ano, foram vendidos 63 ativos, 67% do total até aqui, no valor de 33,9 bilhões de dólares – cerca de R\$ 175 bilhões.” In Bolsonaro acelera privatização da Petrobras e expõe Brasil a aumentos de combustível. *Brasil de Fato*, em 04/10/2022. Disponível em: <<<https://www.brasildefato.com.br/2022/10/04/bolsonaro-acelera-privatizacao-da-petrobras-e-expoe-brasil-a-aumentos-de-combustivel>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

Nada obstante, é oportuno colocar em destaque alguns dos aspectos estarrecedores deste cenário, como a venda da TAG, da BR Distribuidora e da NTS.

As aludidas subsidiárias (TAG, BR Distribuidora e NTS) eram importantes braços da empresa. A venda delas geraram mais de 100 bilhões aos cofres públicos, constituindo as maiores transações do período. A TAG – Transportadora Associada de Gás – era empresa subsidiária responsável pelo transporte e armazenagem de gás natural, com 4,5 mil quilômetros de gasodutos, 91 pontos de entrega, 12 estações de compressão, 75 milhões de m<sup>3</sup>/dia de capacidade instalada, com faturamento líquido anual de 4,9 bilhões ao ano. A sua venda foi estimada em aproximados 33,5 bilhões de reais<sup>382</sup>. Um dos pontos contraditórios da venda da TAG pelo governo girou em torno dos gasodutos (rede de tubos que realiza o transporte de gás natural da região produtora para a região consumidora<sup>383</sup>), pois, sem a referida subsidiária, o Estado passou a ter que alugar anualmente estes gasodutos ao custo de 3 bilhões de reais ao ano, mesmo sabendo que a produção poderia aumentar<sup>384</sup>.

A venda da BR Distribuidora constituiu também um fato surpreendente no país. Criada em 1971 para acabar com o cartel formado pelas multinacionais, que controlavam o mercado de distribuição do Brasil, o quarto maior do mundo em derivados<sup>385</sup>, a empresa atravessou um processo longo de

---

<sup>382</sup> Cf. Senadores avaliam venda da TAG pela Petrobras. *Agência Senado Federal*, em 19/06/2019. Disponível em: <<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/19/senadores-avaliam-venda-da-tag-pela-petrobras>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

<sup>383</sup> Cf. O que é gasoduto e como ele funciona? *Etesco – 65 anos*. Disponível em: <<<https://etesco.com.br/o-que-e-gasoduto-e-como-ele-funciona/>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

<sup>384</sup> Estes dados são da Central Única dos Trabalhadores, cf. Petrobras vende TAG e, com 'lucro', paga aluguel para usar gasodutos que privatizou. *Central Única dos Trabalhadores*, em 05/04/2021. Disponível em: <<<https://www.cut.org.br/noticias/petrobras-vende-tag-e-com-lucro-paga-aluguel-para-usar-gasodutos-que-privatizou-293a>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

<sup>385</sup> Cf. A privatização da BR Distribuidora: um crime de Temer e Bolsonaro. *Instituto de Estudos Latino-Americanos – Universidade Federal de Santa Catarina*. Disponível em: <<<https://iela.ufsc.br/a-privatizacao-da-br-distribuidora-um-crime-de-temer-e-bolsonaro/>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

privatização, que levou mais de 4 anos, concluído em 2021<sup>386</sup>. A privatização findou com a entrega do terço final das ações da BR que ainda estavam sob controle da Petrobras (37,4%). A ex-subsidiária passou, então, a ser controlada pela Vibra Energia, mas continuou utilizando a marca BR e o nome Petrobras nos postos de combustíveis<sup>387</sup>. Sylvio Massa Campos registra que a BR Distribuidora tinha faturamento de 98 bilhões de reais e 3,2 bilhões de lucro líquido em 2018, número que representava cerca de 10% do faturamento da Petrobras<sup>388</sup>. A sua venda girou

<sup>386</sup> Segundo informações da Agência Brasil: “A Petrobras informou hoje (6) o encerramento da operação em que vendeu sua participação acionária na Petrobras Distribuidora S.A. (BR Distribuidora). Segundo a estatal, a oferta de sua parte na subsidiária ao mercado financeiro rendeu um montante de R\$ 11,358 bilhões e foi encerrada ontem (5). O anúncio de encerramento da oferta publicado pela estatal informa que foram vendidas 436,875 milhões de ações a 5.795 adquirentes. O preço de cada ação foi fixado em R\$ 26. Os maiores compradores das ações foram fundos de investimentos e investidores estrangeiros, segundo o detalhamento da operação. Um total de 576 fundos de investimentos adquiriu cerca de 251 milhões de ações da BR Distribuidora, o que corresponde a 57,6% do total ofertado pela Petrobras. Já os 146 investidores estrangeiros compraram 149 milhões de ações, fatia que corresponde a 34,1% do total. A terceira maior fatia foi comprada por 4.859 pessoas físicas, que adquiriram 26,4 milhões de ações (6%). A Petrobras justifica a venda de sua participação na BR Distribuidora como uma operação que “visa à otimização do portfólio e à melhoria de alocação do capital”. A estatal disse que a oferta dessas ações ao mercado financeiro ‘está alinhada ao seu posicionamento estratégico de sair dos negócios de distribuição e focar seus investimentos em refino de classe mundial e em ativos de produção e exploração em águas profundas e ultraprofundas, onde a companhia tem demonstrado grande diferencial competitivo ao longo dos anos’.” Petrobras encerra venda de sua participação na BR Distribuidora. Agência Brasil. Disponível em: <<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-07/petrobras-encerra-venda-de-sua-participacao-na-br-distribuidora>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

<sup>387</sup> Cf. Após privatização, postos da BR Distribuidora vendem a gasolina mais cara do país. Federação Única dos Petroleiros (FUP). Disponível em: <<<https://fup.org.br/apos-privatizacao-postos-da-br-distribuidora-vendem-a-gasolina-mais-cara-do-pais/>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

<sup>388</sup> Cf. CAMPOS, S.M. O Não Apresentado e o Não Esclarecido na Privatização da Petrobras Distribuidora – BR. In A privatização da BR Distribuidora: um crime de Temer e Bolsonaro. Instituto de Estudos Latino-Americanos – Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<<https://iela.ufsc.br/a-privatizacao-da-br-distribuidora-um-crime-de-temer-e-bolsonaro/>>> Acesso em 21 de junho de 2023. “[...] Ao celebrar o cinquentenário ostentou e manteve o galardão de ser a segunda maior empresa comercial do País controlando 27% do mercado de diesel e 25% do mercado de gasolina. Em 2018 registrou um faturamento de R\$ 98 bilhões e Lucro Líquido de R\$ 3,2 bilhões. O Relatório de Atividades deste ano registra: “O Estatuto Social foi reformado de modo a contribuir para o interesse público que motivara a sua criação.” Esse faturamento representava 10% do faturamento da Petrobras e era incorporado ao seu Balanço reforçando os indicadores contábeis e o seu fluxo de Caixa. Nesses cinquenta anos (1971/2021), atuando em mercado de concorrência, formou um dos maiores patrimônios públicos composto dos seguintes ativos: a) 14 mil de grandes consumidores- indústrias, usinas, agricultura e outros; b) 7.665 postos com a bandeira BR em todo o território nacional; c) fábrica de lubrificantes, sendo a maior planta industrial do gênero na América latina; d) 1.247 Lojas BR Mania presente em quase todos os postos de serviço; e) 39 Bases próprias, cinco Bases em “pool” administradas pela BR; 17 Bases administradas por terceiros; f) oito armazenagens em terminais e 17 armazenagens com terceiros; g) 10 operadores logísticos; h) 15 depósitos de lubrificantes; e i) estava estabelecida em 98 aeroportos distribuídos



em torno de 11,4 de bilhões de reais<sup>389</sup>, o que significa apenas cerca de quatro vezes o valor do lucro líquido e quase trinta vezes o valor do próprio faturamento.

No aludido processo de vendas, a Petrobras também se desfez de umas das mais importantes transportadoras de suas operações, a Nova Transportadora do Sudeste (NTS), num processo de privatização em duas partes. Em 2017, a Petrobras comunicou a venda de 90% das ações para Nova Infraestrutura Fundo de Investimentos em Participações (FIP), gerido pela *Brookfield Brasil Asset Management Investimentos Ltda*, entidade afiliada à *Brookfield Asset Management*, num acordo de 4,23 bilhões de dólares<sup>390</sup>. Em 2021, estranhamente, a Petrobras vendeu os 10% da participação acionária que tinha na NTS aos próprios controladores (*Brookfield* e Itaúsa), que no negócio figurou como um “fundo autônomo” por elas gerido (o fundo Nova Infraestrutura Gasodutos Participações), num acordo celebrado de 1,8 bilhões de reais (antes da referida venda, as ações eram distribuídas em 82,35% para a FIP, 10% para a Petrobras e 7,65% para a Itaúsa)<sup>391</sup>.

### 3.3.3.3 Da ADI 5624 e da RCL 42576

Em 2017, o então presidente da República Michel Temer editou o Decreto nº 9.188/2017<sup>392</sup>, instituindo o regime especial de desinvestimento

---

nas cinco regiões do País com 100 postos de abastecimento, com a marca própria BR Aviation. A empresa construiu esse patrimônio, pertencente ao povo brasileiro, em todo o território nacional, atuando sempre em mercado de livre concorrência e conquistando a confiança dos consumidores pela excelência dos serviços e a garantia dos preços e da qualidade dos produtos”. *In Id., Ibid., loc.cit.*

<sup>389</sup> Cf. Petrobras confirma venda da fatia na BR Distribuidora e embolsa R\$ 11,4 bilhões. *Valor Investe/Globo – Empresas*. Disponível em: <<<https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2021/07/01/petrobras-confirma-venda-da-fatia-na-br-distribuidora-e-embolsa-r-114-bilhoes.ghtml>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

<sup>390</sup> Concluímos a venda de participação na Nova Transportadora do Sudeste. *Fatos e Dados – Petrobras*. Disponível em: <<<https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/concluimos-a-venda-de-participacao-na-nova-transportadora-do-sudeste.htm>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

<sup>391</sup> Cf. Petrobras fecha venda da NTS para fundo gerido por Brookfield e Itaúsa. *Infomoney*. Disponível em: <<<https://www.infomoney.com.br/mercados/petrobras-fecha-venda-da-nts-para-fundo-gerido-por-brookfield-e-itausa/>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

<sup>392</sup> BRASIL. *Decreto nº 9.188/2017*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9188.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9188.htm)>> Acesso em 22 de junho de 2023.

de ativos das sociedades de economia mista. O Decreto nº 9.188/2017 teve por escopo alienar ativos públicos ao setor privado, como unidades operacionais pertencentes às sociedades de economia mista (ou suas subsidiárias), estabelecimentos pertencentes às sociedades de economia mista (ou suas subsidiárias) e direitos e participações da sociedade de economia mista em outras sociedades. O referido Decreto Federal seria uma regulamentação da previsão contida na Nova Lei das Estatais (Lei Federal nº 13.303/2016<sup>393</sup>, criada no contexto do disciplinamento do artigo 173, §1º, inciso III da Constituição Federal<sup>394</sup>), que, no seu artigo 29, inciso XVIII, previu a dispensabilidade de licitação “na compra e venda de ações, de títulos de crédito e de dívida e de bens que produzam ou comercializem”.

O mencionado disposto no artigo 29 da Lei das Estatais foi contestado no Supremo Tribunal Federal, no âmbito das ADIs 5.624/DF, 5.846/DF e 5.924/MG. A Suprema Corte, contudo, decidiu pautar em plenário apenas o referendo em medida cautelar da ADI 5.624/DF, acolhendo os argumentos do ministro relator Ricardo Lewandowski, que considerou que a referida ADI possuía “maior abrangência temática”<sup>395</sup>.

Neste julgamento, a Suprema Corte brasileira encampou o controvertido entendimento, fixado no Informativo Jurisprudencial de nº 943, segundo o qual: i) a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação; ii) hipótese,

<sup>393</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 13.303/2016*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>> Acesso em 22 de junho de 2023.

<sup>394</sup> Art. 173. (...) § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (...) III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; *In* BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>> Acesso em 22 de junho de 2023.

<sup>395</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 5624. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento em 29/11/2019. Tribunal Pleno Disponível em: <<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341840220&ext=.pdf>>> Acesso em 22 de junho de 2023.

contudo, não aplicável à alienação de suas *subsidiárias* e *controladas*. Na venda destas empresas, o Supremo entendeu que deveriam ser observados os “princípios da Administração Pública” contidos no artigo 37 da Constituição de 1988 e a necessária “competitividade”.

Em definitivo, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3.264/DF, rompeu com toda sua jurisprudência, entendendo que a necessidade de autorização legislativa e licitação ocorreria apenas nas hipóteses de alienação e consequente “perda de controle acionário da empresa-matriz” (entendimento este fixado nas ADIs 234/RJ<sup>396</sup> e 1.703/SC<sup>397</sup>), mas não nas vendas das subsidiárias, uma vez que, em tal caso, o Estado “não estaria abrindo mão da exploração da atividade econômica”. Para o STF, a venda das subsidiárias não configuraria uma “privatização no sentido clássico”, pois não haveria extinção de empresa estatal. A extinção das subsidiárias, segundo o Supremo, se equipararia à sua “própria criação” (artigo 37, inciso XX, da Constituição Federal<sup>398</sup>), razão pela qual não seria

---

<sup>396</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 234. Relator: Min. Néri da Silveira. Data de julgamento em 22/06/1995. Tribunal Pleno Disponível em: <<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266261>>> Acesso em 22 de junho de 2023.

<sup>397</sup> “[...] No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 234/RJ, ao apreciar dispositivos da Constituição do Rio de Janeiro que vedavam a alienação de ações de sociedades de economia mista estaduais, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme à Constituição da República, no sentido de serem admitidas essas alienações, condicionando-as à autorização legislativa, por lei em sentido formal, tão-somente quando importarem em perda do controle acionário por parte do Estado. Naquela assentada, se decidiu também que o Chefe do Poder Executivo estadual não poderia ser privado da competência para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.” (ADI 1348/RJ, DJe 7/3/2008). 4. A autorização legislativa exigida “há de fazer-se por lei formal, mas só será necessária, quando se cuide de alienar o controle acionário da sociedade de economia mista” e demais estatais. (ADI 234 QO/RJ, DJe de 9/5/1997). (...) STF. Plenário. ADI 1703, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 08/11/2017. In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 1703. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Data de julgamento em 08/11/2017. Tribunal Pleno. Disponível em: <<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14221619>>> Acesso em 22 de junho de 2023.

<sup>398</sup> Art. 37 (...) XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada; In BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>> Acesso em 22 de junho de 2023.

exigível uma lei específica para perfectibilizar esse ato discricionário do Poder Executivo, a teor da jurisprudência firmada na ADI 1.649<sup>399</sup>.

Este entendimento seria aplicado pelo Supremo na medida cautelar da Reclamação nº 42576 MC/DF, que tratou da constitucionalidade de venda de ativos pela Petrobras. No caso específico, a petição da referida ação foi endereçada ao STF pelas Mesas do Congresso, do Senado e da Câmara dos Deputados, afirmando que a Petrobras teria retomado o seu plano de desinvestimentos logo após o julgamento da ADI 5.624/DF, “com o intuito de alijar o Congresso Nacional da participação de deliberações que podem levar, em último grau, ao esvaziamento completo do patrimônio desse ente da administração pública”. Nos termos da Reclamação, a tentativa de contornar a decisão do STF seria consubstanciada principalmente no andamento dos “processos de alienação de ativos da Refinaria Landulpho Alves (Rlam) e da Refinaria do Paraná (Repar)”, onde a Petrobras, com o objetivo de vendê-las em conjunto com outras seis refinarias<sup>400</sup>, criaria uma subsidiária que se tornaria proprietária dessas unidades de refino, para, na etapa final da transação, “não necessitar de autorização legislativa ou procedimento licitatório”<sup>401</sup>.

<sup>399</sup> “[...] É dispensável a autorização legislativa para a criação de empresas subsidiárias, desde que haja previsão para esse fim na própria lei que instituiu a empresa de economia mista matriz, tendo em vista que a lei criadora é a própria medida autorizadora. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. STF. Plenário. ADI 1649, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 24/03/2004”. In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 1649. Relator: Min. Maurícia Corrêa. Data de julgamento em 24/03/2004. Tribunal Pleno Disponível em: <<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266261>>> Acesso em 22 de junho de 2023.

<sup>400</sup> São elas: Refinaria Abreu e Lima (RNEST), Refinaria Landulpho Alves (RLAM), Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), Refinaria Alberto Pasqualini (REFAP), Refinaria Gabriel Passos (REGAP), a Unidade de Industrialização do Xisto (SIX), a Refinaria Isaac Sabbá (REMAN) e a Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste (LUBNOR).

<sup>401</sup> Segundo a inicial apresentada, “[...] É que no dia 28 de junho de 2019, a Petrobras informou que foi iniciada a etapa de divulgação de quatro oportunidades de desinvestimentos (Teasers), referentes à alienação de participação em refino e logística no País: Landulpho Alves (RLAM) na Bahia, Abreu e Lima (RNEST) em Pernambuco, Presidente Getúlio Vargas (REPAR) no Paraná e Alberto Pasqualini (REFAP) no Rio Grande do Sul, assim como seus ativos logísticos correspondentes. Em 13 de setembro de 2019, continua a divulgação de Teasers de refino e logística, abrangendo desta vez: Refinaria Gabriel Passos (REGAP) em Minas Gerais, Refinaria Isaac Sabbá (REMAN) no Amazonas, Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste (LUBNOR) no Ceará e Unidade de Industrialização do Xisto (SIX), assim como seus ativos logísticos correspondentes. O modelo prevê a criação de empresas subsidiárias, reunindo ativos da região Nordeste e Sul do país. A Petrobras pretende vender 100% de sua participação acionária a partir da

Por maioria, contudo, o STF entendeu que a prática seria legítima. Ficaram vencidos, na ocasião, os ministros Edson Fachin (relator), Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, que consideraram o “ato fraudulento” (ou seja, um desvio de finalidade). De acordo com a maioria formada no Supremo, o plano de se criar uma subsidiária que passaria a ser proprietária de ativos da própria Petrobras configuraria uma estratégia comercial plenamente lícita, até porque estavam inseridas em um plano de desinvestimentos que buscava tornar mais eficaz a gerência dos recursos da Petrobras. Para a Suprema Corte, a inexistência de expressa proibição ou limitação de alienação societária em relação à autorização legislativa genérica para a criação de subsidiárias corresponderia à concessão, pelo Congresso Nacional ao Poder Executivo, de um “importante instrumento de gestão empresarial”, para garantir a eficiência e a eficácia da sociedade de economia mista no cumprimento de suas finalidades societárias, compreensão que, jurisprudencialmente, resultava da ADI 5.624, no qual a referida “tese” restou consagrada<sup>402</sup>.

---

criação dessas novas empresas. As vendas, segundo a empresa, fariam parte do reposicionamento estratégico nos segmentos de refino, transporte e logística em linha com o Plano Estratégico e Plano de Negócios e Gestão, que prevê o estabelecimento de desinvestimentos em ativos da empresa. Segundo a Petrobras, a divulgação ao mercado está alinhada com a “Sistemática para Desinvestimentos”, que por sua vez estaria supostamente adequada ao regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais, previsto no Decreto nº 9.188/2017 e à Lei 13.303/16 (Lei das Estatais). Segundo o modelo de venda apresentado nas oportunidades de investimentos, a Petrobras criaria em primeiro lugar uma subsidiária. Depois, transferiria parte dos ativos da controladora para a subsidiária criada. Finalmente, venderia, sem o devido processo licitatório e sem autorização do Congresso Nacional, o controle dessa subsidiária aos compradores interessados submetidos a um processo de escolha conduzido por um banco internacional O *Citigroup Global Markets Assessoria Ltda.* – Citi será o assessor financeiro exclusivo da transação. Qualquer potencial Comprador interessado em participar do processo deverá notificar formalmente o Citi sobre seu interesse, mediante informações de contato, bem como enviar as informações de suporte atestando sua conformidade com todos os critérios de elegibilidade” *In* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação Constitucional. RCL 42576. Relator: Min. Edson Fachin. Data de julgamento em 30/09 e 1º/10/2020. Tribunal Pleno Disponível em: <<<https://www.conjur.com.br/dl/gilmar-venda-ativos-petrobras.pdf>>> Acesso em 22 de junho de 2023.

<sup>402</sup> “A específica autorização legislativa somente é obrigatória na hipótese de alienação do controle acionário de sociedade de economia mista (empresa-mãe). Não há necessidade dessa prévia e específica anuência para a criação e posterior alienação de ativos da empresa subsidiária, dentro de um elaborado plano de gestão de desinvestimento, voltado para garantir maiores investimentos e, conseqüentemente, maior eficiência e eficácia da empresa-mãe. Isso porque a inexistência de expressa proibição ou limitação de alienação societária em relação à autorização legislativa genérica para a criação de subsidiárias corresponde à concessão, pelo Congresso Nacional ao

De acordo com Gilberto Bercovici, o suposto regime de direito privado instaurado pelo Decreto nº 9.188/2017, para possibilitar as vendas dos ativos estatais sem autorização legal e sem licitação, prática também seguida pelo artigo 29, inciso XVIII, da Lei Federal nº 13.303/2016<sup>403</sup>, constituiu manobra para legalizar a alienação do capital público sem o devido controle jurídico, considerando que as sociedades de economia mista, para todos os efeitos de

---

Poder Executivo, de um importante instrumento de gestão empresarial, para garantir a eficiência e a eficácia da sociedade de economia mista no cumprimento de suas finalidades societárias. Portanto, na criação ou extinção de subsidiárias, o preceito maior de gestão empresarial que deve ser seguido é garantir a melhor atuação, eficiência e eficácia da empresa-mãe. Ademais, no julgamento da ADI 5.624, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o Congresso Nacional, nos exatos termos do inciso XX do art. 37 da Constituição Federal (CF) (1), ao criar a Petrobras, concedeu a necessária autorização legislativa genérica ao Poder Executivo para organizá-la empresarialmente, a fim de que cumprisse as atividades previstas em seu objeto social da melhor forma possível. A autorização legislativa não criou ou autorizou especificamente a criação de subsidiária, nem obrigou qualquer criação, mas permitiu que o Executivo, em atos de gestão empresarial, analisasse essa possibilidade, que, se concretizada, deveria vincular-se a uma única exigência congressual: respeitar a finalidade de cumprir as atividades de seu objeto social. Não caracterizado, portanto, desvio de finalidade ou fraude na criação de subsidiária, no sentido de “fatiar” a empresa-mãe, permitindo uma “oculta e parcial privatização” sem autorização legislativa, com somente a venda de seus ativos. Pelo contrário, estão presentes os pressupostos do art. 64 da Lei 9.478/1997 (2), pois, no legítimo e lícito exercício de sua discricionariedade de gestão administrativa, a Petrobras pretende realizar um plano de desinvestimento, buscando otimizar sua atuação e, consequentemente, garantir maior rentabilidade, eficiência e eficácia à empresa. No caso, trata-se de pedido de tutela provisória incidental, em que apontado o descumprimento do que decidido pelo Plenário no referendo da medida liminar na aludida ADI 5.624, no sentido de que: (i) a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação pública; (ii) a transferência do controle de subsidiárias e controladas não exige a anuência do Poder Legislativo e poderá ser operacionalizada sem processo de licitação pública, desde que garantida a competitividade entre os potenciais interessados e observados os princípios da Administração Pública constantes do art. 37 da CF. Com esse entendimento, o Plenário, por maioria, indeferiu a medida cautelar na reclamação, nos termos do voto do ministro Alexandre de Moraes. Vencidos os Ministros Edson Fachin (relator), Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio. (1) CF: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XX – depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;” (2) Lei 9.478/1997: “Art. 64. Para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social que integrem a indústria do petróleo, fica a PETROBRAS autorizada a constituir subsidiárias, as quais poderão associar-se, majoritariamente ou minoritariamente, a outras empresas.” Rcl 42576 MC/DF, rel. orig. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 30.9 e 1º.10.2020. (Rcl-42576)” *In* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação Constitucional. RCL 42576. Relator: Min. Edson Fachin. Data de julgamento em 30/09 e 1º/10/2020. Tribunal Pleno Disponível em: <<<https://www.conjur.com.br/dl/gilmar-venda-ativos-petrobras.pdf>>> Acesso em 22 de junho de 2023.

<sup>403</sup> BERCOVICI, Gilberto. A Privatização da Eletrobrás e suas Inconstitucionalidades. *Revista Semestral de Direito Econômico*, v. 2, p. 1-23, 2022. Disponível em:

Direito, estão submetidas às “regras gerais da Administração Pública” (artigo 37 da Constituição Federal), aos “fins do Estado brasileiro” (artigo 3º da Constituição Federal), ao “controle do Congresso Nacional” (artigo 49, X, da Constituição Federal) e os seus investimentos, por previsão constitucional, estão inseridos no “orçamento geral” da União (artigo 165, §5º da Constituição Federal)<sup>404</sup>, motivo pelo qual a ADI 5624 chancelou uma decisão política inconstitucional tomada pelo Poder Executivo.

Letícia Tres Silvestri e Clarissa Tassinari também fazem críticas à atuação da Suprema Corte neste caso, destacando que o julgamento da ADI 5624 foi “ilegal sob inúmeros aspectos”, visto que os ministros do STF lançaram “retóricas políticas e econômicas” para encampar um entendimento jurídico, que, ao final, legitimou uma “falta de autonomia do Direito” para controlar os abusos econômicos<sup>405</sup>.

### 3.3.3.4 O fim da Petrobras como operadora única do pré-sal

A Lei Federal nº 13.365/2016<sup>406</sup> alterou a Lei nº 12.351/2010 (artigos 4º, 10, III, 'c', 19, 20 e 30 da Lei nº 12.351/2010), para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção.

---

<<<http://resede.com.br/index.php/revista/article/view/63/22>>> Acesso em 22 de junho de 2023.

<sup>404</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. A Inconstitucionalidade do Regime de Desinvestimento de Ativos das Sociedades de Economia Mista (Decreto nº 9.188, de 1º de novembro de 2017). *Revista de Direito da ADVOCEF*, v. 28, p. 35-50, 2019. Disponível em: <<[https://www.advocef.org.br/wp-content/uploads/2023/04/RD28\\_02-Gilberto-Bercovici.pdf](https://www.advocef.org.br/wp-content/uploads/2023/04/RD28_02-Gilberto-Bercovici.pdf)>> Acesso em 22 de junho de 2023.

<sup>405</sup> Cf. SILVESTRI, Letícia T.; TASSINARI, CLARISSA. Decisão judicial, Estado Democrático de Direito e interesses econômicos: uma análise da relação entre direito e economia a partir do caso da ADI 5624. *Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 13, p. 19-38, 2021. Disponível em: <<<http://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/316/263>>> Acesso em 22 de junho de 2023.

<sup>406</sup> Cf. BRASIL. *Lei Federal nº 13.365/2016*. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13365.htm)>> Acesso em 27 de junho de 2023.

A lei referida resultou do Projeto de Lei do Senado de nº 131/2015, de autoria do Senador José Serra (PSDB-SP). As justificativas para a aprovação da lei giraram em torno da insuficiência organizacional e empresarial da Petrobras para atuar como operadora única<sup>407</sup>. A discussão inicial travada no PLS nº 131/2015 buscou eliminar o controle absoluto da Petrobras sobre as jazidas do pré-sal, mas a atual legislação consagrou o “direito de preferência” da companhia na exploração do petróleo nestas áreas<sup>408</sup>.

Com a aprovação do novo marco legal de exploração de regimes do pré-sal o Brasil manteve os contratos de partilha de produção, porém o “modelo de preferência” adotado aproximou-se do formato de concessão, visto que, na prática, o Estado perdeu a sua fatia de intervenção direta no setor, pois a decisão de operar ou não nos blocos do pré-sal por meio da Petrobras se tornou

---

<sup>407</sup> Cf. A síntese dos motivos para adoção do novo regime de exploração do pré-sal eram: “1. A suposta urgência na exploração do pré-sal, partindo do pressuposto de que a oferta interna de petróleo dependeria dessa exploração, principalmente a partir de 2020; 2. As investigações na justiça que recaiam sobre a empresa, que teriam causado desordem na sua gestão organizacional e prejudicado no financiamento da Petrobras. 3. A queda do valor internacional do petróleo no mercado internacional de exploração do pré-sal, considerando os altos custos envolvidos na operação; 4. A garantia da exploração ininterrupta e maiores ganhos ao Tesouro Nacional”. In TOKARSKI, A.P. As atribuições da Petrobras na exploração do petróleo no pré-sal à luz do projeto constitucional de superação do subdesenvolvimento. 97f. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, São Paulo.

<sup>408</sup> “[...] O PLS nº 131/2015, do Senador José Serra, visa justamente retirar da Petrobrás a condição de operadora única do pré-sal, sob a justificativa da alegada crise financeira pela qual estaria passando a estatal. Ou seja, uma eventual conjuntura desfavorável fundamenta uma medida que poderá comprometer toda a política nacional de petróleo e o controle público sobre a exploração de um bem estratégico. Essa proposta inverte totalmente a lógica de atuação de qualquer Estado em relação ao petróleo. Há quem proponha, ainda, adotar a proposta do Senador José Serra, mas de forma disfarçada. Ao invés de se retirar formalmente a Petrobrás da condição de operadora única do pré-sal, ela teria uma espécie de “direito de preferência”, ou seja, escolheria primeiro se teria interesse na exploração daquela área do pré-sal, não sendo obrigada a atuar em todo o pré-sal. Essa proposta “light” do Projeto Serra é defendida pelo atual Ministro das Minas e Energia, Eduardo Braga, e por parte do Governo Federal. Isso nada mais é do que trocar seis por meia dúzia. A proposta nefasta do Senador José Serra, que entrega o pré-sal para as petroleiras internacionais, continua intacta, apenas disfarçada pela esperteza de ministros ou assessores de um Governo que se comprometeu publicamente, em duas eleições seguidas, a manter o controle nacional sobre o pré-sal.” In BERCOVICI, Gilberto. O ataque ao pré-sal. *Conversa Afiada*, 5 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<[www.conversaafiada.com.br/economia/pre-sal-nem-o-entreguismo-do-cerra-nem-a-esperteza-do-braga](http://www.conversaafiada.com.br/economia/pre-sal-nem-o-entreguismo-do-cerra-nem-a-esperteza-do-braga)>>. Acesso em 27 de junho de 2023.



uma escolha política, possibilitando ampla participação privada dessas áreas estratégicas que antes estavam necessariamente com o Estado<sup>409</sup>.

Ao refletir sobre esta problemática, Gilberto Bercovici destaca que a retirada da Petrobras como operadora única da exploração das jazidas do pré-sal inviabilizou o controle de investimento e de produção de todos os projetos contidos nestas áreas, que abrangem, por exemplo, o controle efetivo da quantidade de petróleo extraído do subsolo brasileiro e os possíveis impactos ambientais que a atuação empresarial tem no segmento. De acordo com Bercovici, a exclusão da Petrobras como operadora única também afetou a implementação das políticas de conteúdo local, como incentivo à inovação tecnológica e à indústria interna, criando uma absoluta contradição em termos de política econômica petrolífera, pois a tecnologia necessária para a extração do petróleo nas áreas situadas depois da camada do sal são completamente nacionais (v. 3.3.2), produzidas pela Petrobras ao longo de vários anos de investimento na sua capacidade de gerar conhecimento de ponta, com risco de insucesso mínimo aos respectivos exploradores<sup>410</sup>.

---

<sup>409</sup> BERCOVICI, *op.cit.*

<sup>410</sup> “[...] A garantia da Petrobrás como operadora única do pré-sal faz com que o ritmo de investimento e de produção de todos os projetos do pré-sal, bem como a decisão sobre eventuais associações e com quem se associar, permaneçam nas mãos da União. Isso para não mencionar as funções de controle sobre o impacto ambiental e apuração correta da vazão e da quantidade de petróleo extraída, todas exercidas pela Petrobrás. Sem a Petrobrás como operadora única do pré-sal também se torna inviável estimular a indústria nacional, por meio das políticas de conteúdo nacional. Políticas estas que geram empregos aqui no Brasil e estimulam o desenvolvimento de nossa capacidade industrial. A política de incentivo à inovação tecnológica, que gerou toda a vanguarda da Petrobrás na exploração de petróleo em águas profundas fica também prejudicada se a estatal deixar de ser a operadora única do pré-sal. A Petrobrás descobriu as jazidas do pré-sal a partir de suas próprias pesquisas e com a utilização de sua própria tecnologia de exploração em águas profundas, sem nenhuma colaboração ou auxílio externo. E as jazidas do pré-sal apresentam risco exploratório próximo de zero, ou seja, praticamente não há possibilidade de se furar um poço e não encontrar petróleo. Nenhuma empresa petrolífera do mundo, estatal ou não, abriria mão dessas reservas. Não há sentido algum em determinar que a Petrobrás perca o controle sobre as jazidas que ela própria descobriu e desenvolveu tecnologia própria para explorá-las, em nome do Estado brasileiro. O resultado da aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 131/2015 seria a perda do controle nacional sobre as reservas petrolíferas e sua exploração ditada a partir dos interesses privados das grandes petroleiras internacionais. Que país do mundo seria capaz de abrir mão do controle sobre esses recursos? Certamente nenhum. Não existe razão alguma que justifique que o Brasil deva permitir a dilapidação de toda essa riqueza estratégica.” In BERCOVICI, Gilberto. O ataque ao pré-sal. *Conversa Afíada*, 5 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<www.conversaafiada.com.br/economia/pre-sal-nem-o-entreguismo-do-cerra-nem-a-esperteza-

Por sua vez, Tokarski sublinha que os argumentos utilizados para se promover a alteração no regime jurídico do pré-sal em 2016 são semelhantes aos daqueles que se opuseram à criação da Petrobras em 1953<sup>411</sup> e semelhantes aos daqueles que foram favoráveis à flexibilização do monopólio do petróleo em 1995 (v. 3.2.2), tendo em vista que “menosprezam” a capacidade tecnológica e de investimentos que o poder estatal tem no âmbito petrolífero. Para Tokarski, a retirada da Petrobras da condição de operadora única do pré-sal configurou ofensa à soberania econômica nacional, significando verdadeiro atraso na política energética do petróleo, destoante, inclusive, da estratégia de vários países do mundo que buscaram proteger os seus recursos minerais por meio de novas estatizações<sup>412</sup>.

---

do-braga>>. Acesso em 27 de junho de 2023.

<sup>411</sup> Cf. MORAIS, J.M. *Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore*. Brasília. Ipea; Petrobras, 2013. “[...] No Brasil, após o término da Segunda Guerra, as preocupações voltaram-se para o forte crescimento das importações de petróleo, que projetava crises futuras controles no setor com o propósito de atrair empresas estrangeiras para investirem em refinarias e na exploração de petróleo. Uma das medidas consistiu na remessa ao Congresso Nacional, em 1948, do anteprojeto de Estatuto do Petróleo, que revogava o dispositivo que nacionalizara a indústria, em 1938. Contudo, o projeto não prosperou, por falta de apoio político, em meio à crescente polarização de posições nos meios políticos, empresariais e militares a favor ou contra o capital estrangeiro no setor de petróleo no Brasil. O quadro de animosidades contra a presença das empresas estrangeiras foi aprofundado, a partir de 1947, pela Campanha do Petróleo<sup>234</sup> que se desenvolveu no País, levando importantes parcelas da sociedade a se posicionar contra a participação estrangeira no setor e a favor do seu controle pelo Estado. Pesou, ainda, no apoio à adoção do monopólio estatal a participação, nos estados, de guarnições militares que participavam mais ativamente da Campanha do Petróleo, favoráveis às posições nacionalistas. De outro lado, segmentos da sociedade de tendência política liberal posicionaram-se contra a criação de uma Companhia estatal de petróleo, pois consideravam inviável a implantação no Brasil de uma indústria complexa como a do petróleo, completamente integrada, como estava sendo proposto pelos grupos nacionalistas, em razão da falta de tecnologia, de capacidade empresarial e de pessoal técnico em condições de levar adiante os grandes empreendimentos nas diversas fases da cadeia produtiva do petróleo.” *In Id., Ibid.* p.269-270.

<sup>412</sup> “[...] Não se pode abrir mão do papel do Estado na definição dos rumos da política energética e da política sobre a exploração do petróleo e dos recursos minerais. O marco estabelecido com o regime de partilha (lei nº 12.351/2010) para a exploração das jazidas na área do pré-sal reforçaria o papel do Estado brasileiro na definição dos rumos da política energética e da cadeia produtiva do petróleo. Assim, entende-se, em síntese, que a lei nº 13.365/2016 enfraquece a participação da Petrobras na exploração do petróleo no pré-sal em benefício das grandes multinacionais estrangeiras. Tais mudanças põem em xeque a soberania econômica, dada a importância da Petrobras e da cadeia industrial do petróleo e gás para a economia do país” *In TOKARSKI, A. P. As mudanças na lei de partilha do pré-sal e o bloqueio ao desenvolvimento nacional. Princípios (São Paulo)*, v. 1, p. 318-339, 2020. Disponível em: <<<https://revistaprincipios.emnuvens.com.br/principios/article/view/81/44>>> Acesso em 27 de junho de 2023.

Nesta perspectiva, pode-se afirmar que a retirada da Petrobras como operadora única do pré-sal traduziu genuína *renúncia da atuação estatal na indústria do petróleo*, representada pela alteração do regime jurídico do pré-sal em apenas seis anos (período que corresponde ao intervalo entre a Lei Federal nº 12.351/2010 e a Lei Federal nº 13.365/2016). Assim é que, no contexto deste debate que envolve recursos estratégicos, Direito e “política econômica de desenvolvimento” garantida pela Constituição (artigo 3º), entende-se que mudanças legais no setor petrolífero não podem ser considerados “meras reformas”, e sim um *ponto crítico do desmonte* do exercício do monopólio público, que, de acordo com esta Dissertação, configuram um ataque à normativa constitucional (v. capítulo 4).

#### 4. ESTADO E ORDEM ECONÔMICA PETROLÍFERA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

De acordo com Gerard Farjat, a ordem pública econômica é o conjunto de medidas adotadas pelo Estado para reger as relações econômicas<sup>413</sup>. A ordem econômica, para Eros Grau, também pode ser entendida como parcela da ordem pública disciplinada pelo Direito<sup>414</sup>. Partindo desta concepção, as normas jurídicas consubstanciaram uma ordem econômica normativa (mundo do dever ser) no intuito de regular a ordem econômica real (mundo do ser)<sup>415</sup>, como é o caso da Constituição de 1988 (artigos 170 a 192)<sup>416</sup>.

<sup>413</sup> Para Farjat, tal fenômeno ocorre quando uma entidade pública sujeita o exercício de atividades contratuais ao cumprimento de determinadas condições relativas à possibilidade de exercê-las ou à forma de exercê-las. Nesta perspectiva, para o professor da Faculdade de Direito da Universidade de Nice, “as normas profissionais” seriam parte essencial deste tipo de intervenção. No limite, segundo Farjat, este controle estatal também poderia ocorrer “constantemente” (*L’administration peut également exercer constamment son pouvoir d’appréciation sur l’activité contractuelle*), como no caso dos “bancos”. V. FARJAT, G. *Droit Économique*. Paris: PUF, 1971, p.45-46.

<sup>414</sup> GRAU, 2010, p. 58-68.

<sup>415</sup> “[...] Ora, é natural que o leitor da Constituição nutra a expectativa de, ao tomar conhecimento do seu Título VII, nele encontrar, desde logo, no preceito que o encabeça, enunciado no qual compareça a expressão para conotar — ela, a expressão — porção da ordem jurídica, isto é, do mundo do dever ser. A leitura do art. 170, que introduz aquele Título VII, o deixará, entretanto — se tiver ele o cuidado de refletir a propósito do que lê —, no mínimo perplexo. E isso porque neste art. 170 a expressão é usada não para conotar o sentido que supunha nele divisar (isto é, sentido normativo), mas sim para indicar o modo de ser da economia brasileira, a articulação do econômico, como fato, entre nós (isto é, “ordem econômica” como conjunto das relações econômicas). Analisado porém com alguma percuciência o texto, o leitor verificará que o art. 170 da Constituição, cujo enunciado é, inquestionavelmente, normativo, assim deverá ser lido: as relações econômicas — ou a atividade econômica — deverão ser (estar) fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (fim delas, relações econômicas ou atividade econômica) assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios.... Esse exercício de reflexão, que se pratica no nível dos raciocínios primários, é inúmeras vezes desenvolvido de modo automático, de sorte que o leitor do texto em um átimo de tempo toma consciência de que, embora nesta norma-objetivo, insculpida neste art. 170, a expressão tenha sido empregada para designar uma realidade do mundo do ser, prossegue a Constituição, nos preceitos seguintes, a dispor normas que estão integradas na parcela da ordem jurídica que se refere como ordem econômica (mundo do dever ser, portanto). Toma consciência também, o leitor, de que mesmo o enunciado deste art. 170, tal como acima reescrito, é normativo, podendo inclusive, então, jogar com a ambigüidade da expressão, sem o risco de neste jogo se enredar.” In GRAU, 2010, p. 65-66.

<sup>416</sup> A disciplina da vida econômica (*Wirtschaftsleben*) foi, segundo Fábio Nusdeo, incorporada pelo constitucionalismo ocidental a partir da Constituição de Weimar, que inaugurou a referida tradição nas cartas políticas modernas. In NUSDEO, Fábio. Modesto Carvalhosa e o Direito Econômico: Um resgate necessário. *Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro*, v. 161, p. 9, 2013. Sobre a ordem econômica na Constituição de Weimar, conferir também BERCOVICI, Milene Chavez, Walther Rathenau e a Grande Empresa em Weimar. In BERCOVICI, Gilberto (coord.), *Cem Anos da Constituição de Weimar (1919-2019)*, São Paulo, Quartier Latin, 2019, p. 729-748. VITA,

Com efeito, considerando a premissa de que o Texto Constitucional de 1988 instaura uma determinada “ordem jurídico-econômica” – isto é, possui várias disposições legais com a finalidade de assegurar um sentido próprio para a vida econômica –, e tendo em vista que esta Dissertação entende que o petróleo é uma categoria jurídica a ela relacionada, este capítulo *objetiva* delimitar o *sentido jurídico* do que poderia chamar-se de “ordem econômica constitucional petrolífera”, a partir da qual será possível dar fundamento à hipótese de “Estado de Exceção” enunciada no capítulo 1.

#### 4.1 INTERVENÇÃO ESTATAL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

Sempre com base na classificação proposta por Eros Roberto Grau<sup>417</sup>, esta Dissertação tem defendido que a atuação do Estado no domínio petrolífero é direta (*na* ordem econômica do petróleo) ou indireta (*sobre* a ordem econômica do petróleo), raciocínio este que tem conformidade constitucional com os artigos 173<sup>418</sup> e 174<sup>419</sup> quanto à disciplina da ordem econômica (mundo do dever ser).

---

Leticia, Constitucionalismo Social como Democracia Económica: Una Relectura de la Constitución de Weimar a la Luz del Aporte de Hugo Sinzheimer, *Historia Constitucional*, vol. 19, 2018, pp. 565-591. Fábio Konder Comparato chama a atenção para o fato de que a “organização econômica pública” foi absorvida pela noção de *welfare state* após a Segunda Guerra Mundial, redundando numa realidade política onde a Constituição Econômica (*Wirtschaftsverfassung*) constitui uma economia social de mercado (*soziale Marktwirtschaft*), circunstância que mostra a ligação entre o fenômeno “econômico” e “social”, que, na Constituição de 1988, figuram como “Ordem Econômica” (artigos 170 a 192) e “Ordem Social” (artigos 193 a 232)– v. COMPARATO, Fábio Konder. Ordem Econômica na Constituição Brasileira de 1988, *Revista de Direito Público*, n. 93, ano 23, p.263-276, jan.mar de 1990.

<sup>417</sup> GRAU, 2010, p.133.

<sup>418</sup> Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

<sup>419</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

No caso do petróleo, há ainda a especificidade do monopólio público encontrada no artigo 177 da Constituição Federal<sup>420</sup>. A associação desses dispositivos com os propósitos normativos contidos nos artigos 3º e 170 – que veiculam verdadeiras normas-objetivo (*normas di scopo*) dirigentes da atuação estatal<sup>421</sup> – traduzem uma determinada *ordem jurídica, pública e econômica no e sobre* a atividade petrolífera, a qual, segundo se sustentou nos capítulos anteriores, está em desmonte.

Na concepção desta Dissertação, contudo, uma interpretação distorcida do artigo 173 da Constituição Federal e uma compreensão equivocada da Emenda Constitucional nº 9/1995 tem contribuído para conclusões jurídicas absolutamente “inconstitucionais” – como as quais foram enunciadas no capítulo 3 (ADI 3273-9, ADI 5624 e RCL 42576) – que não vislumbram qualquer relacionamento entre “os objetivos constitucionais do Estado brasileiro” e “o petróleo”.

Com efeito, este subcapítulo tem a pretensão de “desmitificar estas interpretações jurídicas” que esterilizam de conteúdo jurídico esses conceitos, as quais, de acordo com o que se sustentará na sequência, colaboram para a “normalização jurídica” e para a “permanência” da exceção.

#### 4.1.1 Estado-Empresa na Ordem Constitucional de 1988 e “o princípio da subsidiariedade”

---

<sup>420</sup> 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. V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

<sup>421</sup> Cf. GRAU, Eros Roberto. O conceito de normas-objetivo. *In*: CLÉVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). *Doutrinas essenciais de direito constitucional*: Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2013, p.837-859, v.1.

Para um segmento da doutrina o artigo 173 da Constituição Federal consagraria “o princípio da subsidiariedade”<sup>422</sup>, que transforma a atuação estatal no domínio econômico em um evento residual<sup>423</sup>. Nesta ordem de ideias, a ausência de competência originária de intervenção do Estado na Economia seria intrínseca à visão de que a matéria econômica é essencialmente privada, e não uma questão de Direito Público<sup>424</sup>.

Partindo desse pressuposto, os atos estatais “privatizantes” e as medidas legais de diminuição da “atuação do Estado”, com substituição do seu papel “interventor” pela “função reguladora”, estariam legitimamente justificados, pois representariam uma “concretização constitucional” do princípio subsidiário

---

<sup>422</sup> O princípio da subsidiariedade tem origem no Direito Canônico. Segundo José Alfredo de Oliveira Baracho: “[...] O princípio de subsidiariedade apresenta particularidades, desde que como expressão normativa de certa organização que realiza relações entre pessoas, era estranho, originariamente, ao Direito Administrativo. Era reconhecido pelo direito da Igreja Católica, isto é, o Direito Canônico. Essa origem permite entender, que apesar de estar inserido no Direito Administrativo, é largamente tributário do Direito Canônico. A doutrina aponta antecedentes do princípio de subsidiariedade em vários textos, como na Encíclica Quadragésimo Anno, de 15 de maio de 1931, que explicita o enunciado pela primeira vez.<sup>23</sup> O Papa Pio XI declarou que seria cometer injustiça, ao mesmo tempo que torpedear de maneira bem criticável a ordem social, retirar dos agrupamentos de ordem inferior, conferindo-as a uma coletividade bem mais vasta e elevada, funções que elas próprias poderiam exercer. Posteriormente, o princípio é regularmente reafirmado em outra Encíclica, sendo assim formulado: As relações dos poderes públicos com os cidadãos, as famílias e os corpos intermediários, devem ser regidas e equilibradas pelo princípio de subsidiariedade.” In BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O Princípio da Subsidiariedade: Conceito e Evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 33. Sobre os múltiplos sentidos de “subsidiariedade”, ver também PONTIER, Jean-Marie Pontier. Le principe de subsidiarité au profit des collectivités territoriales. *Revue Juridique de l’Océan Indien*, 2003, 03, pp.27-42. Disponível em: <<<https://hal.science/hal-02541623/>>> Acesso em 04 de julho de 2023.

<sup>423</sup> MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Limites à Abrangência e à Intensidade da Regulação Estatal. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 1, p. 69-93, 2003. Disponível em: <<[https://direitopoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/redae-4-novembro-2005-floriano\\_azevedo.pdf](https://direitopoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/redae-4-novembro-2005-floriano_azevedo.pdf)>> Acesso em 04 de julho de 2023.

<sup>424</sup> “[...] Não há dúvida de que o princípio da subsidiariedade regula a intervenção do Estado na Economia. Sendo esta uma atividade essencialmente privada, o Estado, cuja função é buscar o bem comum e da justiça distributiva, não tem a competência originária de atuação. Se ele deve corrigir distorções e para tanto intervir, isto deve ser feito em nome do bem comum e da justiça distributiva e não em razão da maior ou menor eficácia das sociedades inferiores. A função subsidiária do Estado em matéria econômica é uma ‘função autêntica e natural’ e não simplesmente uma ‘fórmula pragmática’. Em outros termos, a subsidiariedade é intrínseca à função do Estado em matéria econômica” In CINTRA, Fernando Pimentel. *Princípio da subsidiariedade no direito administrativo*. 1993. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993, p.71.

encartado no artigo 173, cuja base seria a “livre iniciativa” (artigo 170 da Constituição)<sup>425</sup>.

Como visto, a “reforma gerencial do Estado” (capítulo 2), as decisões tomadas pelo Supremo nas ações pertinentes ao setor petrolífero (capítulo 3), a recente agenda neoextrativista liberal-conservadora na Petrobras (capítulo 3) buscam ter lastro nesta concepção “fundamentalista” da livre iniciativa, como se esta política econômica encontrasse algum parâmetro constitucional que as legitimasse.

Ocorre que o artigo 173 não consagra “o princípio da subsidiariedade”, pois não é possível afirmar que a Constituição Federal de 1988 adote apenas “o credo liberal”<sup>426</sup> como fundamento jurídico. Na verdade, o Texto Constitucional, em matéria de ordem econômica, adota vários princípios norteadores da atividade do Estado, como os valores sociais do trabalho (artigo 170, segunda parte) e a existência digna (artigo 170, segunda parte), e não uma ideologia exclusiva ou modelo econômico específico que implica rejeitar qualquer outro<sup>427</sup>.

---

<sup>425</sup> Estes argumentos, favoráveis “ao princípio da subsidiariedade”, podem ser vistos em várias passagens dos julgamentos dos casos debatidos no Supremo nas ADI 3273-9, ADI 5624 e RCL 42576, amplamente citadas no capítulo 3.

<sup>426</sup> GRAU, 2010, p.175-193 e 338-350. “[...] O chamado “princípio da subsidiariedade” tem grande convergência com as propostas liberais e neoliberais, para quem o Estado, para ser legítimo, deve ser subsidiário (*“Liberale Staatlichkeit ist daher nur legitim, soweit sie subsidiär ist”*). Esta concepção ganha força com o discurso ideológico sobre o Estado ineficiente, incapaz. O princípio da subsidiariedade busca limitar o Estado intervencionista, defendendo um “Estado subsidiário”, regulador e fiscalizador da economia. A subsidiariedade ordena as competências entre Estado e sociedade. Desse modo, o Estado atua como um igual, não como um ente superior ao setor privado. O Estado deve reconhecer, portanto, a primazia da “sociedade civil” (leia-se “mercado”), com a prevalência da iniciativa privada e a necessidade da garantia da propriedade.” In BERCOVICI, 2011, p.266. Sobre o tema, conferir também SOUZA, Washington Peluso Albino de. Conflitos Ideológicos na Constituição Econômica, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. Vol. 74/75, Janeiro. Julho de 1992, pp. 17 a 39. , que destaca que os conflitos ideológicos econômicos constituem “antinomias impróprias”, valores aparentemente conflitantes cuja harmonização incumbe ao intérprete. Cf.

<sup>427</sup> Como afirma Gilberto Bercovici, “[...] A Constituição de 1988 não define nenhum modelo econômico que possa ser considerado excludente. Pelo contrário, sua ordem econômica é aberta, suscetível de ser moldada a diversos sistemas econômicos. Esta abertura da constituição econômica não significa, obviamente, que ela seja vazia ou carente de força jurídica. A Constituição de 1988 não admite qualquer forma de organização econômica nem permite toda e qualquer conduta dos agentes econômicos, pelo contrário, seu texto estabelece os fundamentos e as regras



Segundo Cláudio Pereira de Souza e José Vicente Santos de Mendonça, a tentativa de se fazer crer que o artigo 173 permite uma única hermenêutica em tema de atuação estatal na econômica nada mais é do que uma “institucionalização jurídica do *laissez-faire*”, pois a Constituição de 1988 prevê amplas possibilidades de intervenção estatal, tanto na sua redação originária quanto na sua redação atual, motivo pelo qual o entendimento de que o Texto Magno impõe uma atuação econômica “secundária” à iniciativa privada não tem nenhuma base jurídico-legal<sup>428</sup>.

Na verdade, como lembra Gilberto Bercovici, a Constituição de 1988 representa uma autêntica ruptura do “modelo de subsidiariedade” imposto pelo Regime Militar, que era criticado pela doutrina à época<sup>429</sup>. Neste sentido, o que constitucionalmente se assegura é a larga participação do Estado nos processos econômicos, sem fronteiras espaciais e temporais, pois a Constituição de 1988 entende que a economia de mercado não é incompatível com a atuação econômica estatal, cuja iniciativa, inclusive, é muito mais intensa do que no setor privado<sup>430</sup>.

---

essenciais da atividade econômica, seja a atividade econômica em sentido estrito, sejam os serviços públicos. Neste sentido, a atividade econômica em sentido estrito dos agentes econômicos privados, assim como a configuração do mercado, no Brasil, estão subordinadas aos parâmetros constitucionais, especialmente os fixados nos artigos 1º, 3º e 170 da Constituição de 1988” In BERCOVICI, 2011, p.260-261.

<sup>428</sup> “[...] Na interpretação constitucional da livre iniciativa, não se deve atribuir conteúdo ao princípio com base em doutrinas liberais abrangentes de institucionalização do *laissez-faire*. Isto corresponderia a excluir doutrinas econômicas razoáveis que, embora defensoras da economia de mercado, solicitam maior intervenção estatal. Constitucionalizar o *laissez-faire* significa afirmar que as majorias não podem optar por modelos alternativos, devendo deliberar, apenas, sobre suas formas de implementação. [...] O princípio da subsidiariedade não possui status constitucional, pois a Constituição da República, tanto na sua redação originária como em seu texto atual, prevê amplas possibilidades de intervenção do Estado na esfera econômica. Se não são inconstitucionais as doutrinas que o sustentam, tampouco merecem reprovação aquelas que o criticam. O lugar do princípio da subsidiariedade é a política ordinária, não a política constitucional. O princípio pode ser utilizado para que seus defensores conquistem a adesão das majorias. Mas estas, em uma república democrática, não podem ter sua margem de deliberação limitada por ele”. In SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa*. In SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. (Org.). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 740-741.

<sup>429</sup> BERCOVICI, 2011, p.269-270.

<sup>430</sup> “[...] Não há na Constituição nenhum dispositivo que estabeleça que o Estado só pode atuar na esfera econômica em caso de desinteresse ou ineficiência da iniciativa privada, o chamado

Dito isso, cumpre rechaçar a ideia de que a Constituição de 1988 consagra a “subsidiariedade” da atuação estatal no campo econômico. A Constituição de 1988 disciplina, no seu artigo 173, apenas a exploração da atividade econômica em sentido estrito pela instituição estatal<sup>431</sup>, que deve se perfazer conforme a “segurança nacional” e o “relevante interesse coletivo”. Esta intervenção não se qualifica como exceção<sup>432</sup>, tratando-se de uma decisão política a ser tomada pelos governos em cada momento histórico.

#### 4.1.2 A Petrobras como Executora do Monopólio Petrolífero

A intervenção estatal no domínio econômico adquire contornos mais agudos na área do petróleo, pois o monopólio sobre tal atividade está claramente mantido no *caput* do artigo 177 da Constituição Federal<sup>433</sup>.

Com a Emenda Constitucional nº 9/1995, entretanto, possibilitou-se a contratação de particulares para executar as atividades de pesquisa e extração, por exemplo, como se vê da redação do §1º do artigo 177<sup>434</sup>.

“princípio da subsidiariedade”. Pelo contrário, o texto constitucional deixa claro que a economia não é o terreno natural e exclusivo da iniciativa privada. O Estado também atua na economia, direcionado e limitado pelos dispositivos constitucionais. A necessidade desta intervenção estatal ocorrer sob a justificativa da segurança nacional ou da perseguição a relevante interesse coletivo, conforme estabelece o artigo 173 da Constituição, não implica na subsidiariedade da atuação estatal. A limitação constitucional à atuação econômica do Estado não se refere à possibilidade de intervenção estatal, mas às modalidades de intervenção. Como ressalta Vital Moreira, ambas as iniciativas econômicas, pública e privada, devem coexistir e, muitas vezes, competir nos mesmo setores. Não existe, no sistema capitalista, nenhuma incompatibilidade entre a economia de mercado e a atuação econômica estatal, pelo contrário. A iniciativa econômica pública não pode impedir a iniciativa econômica privada, nem a iniciativa econômica privada pode bloquear a iniciativa econômica pública. Esta compatibilidade entre iniciativa econômica pública e iniciativa econômica privada também não significa equilíbrio. A Constituição legitima a atuação do Estado na economia, não existindo fronteiras espaciais ou temporais para esta atuação. O tamanho, a abrangência e profundidade da atuação do Estado no domínio econômico é uma decisão política, que varia de acordo com o momento histórico. [...] A iniciativa econômica pública, inclusive, é muito mais ampla do que a iniciativa econômica privada” *In* BERCOVICI, 2011, p.272-273.

<sup>431</sup> *Vide* classificação proposta por Eros Roberto Grau aqui adotada (4.1).

<sup>432</sup> BERCOVICI, 2011, p.275.

<sup>433</sup> “Art. 177. Constituem monopólio da União:”

<sup>434</sup> 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

A Lei do Petróleo foi além e regulamentou o direito de propriedade no seu artigo 26, julgado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3273-9 (capítulo 3).

É surpreendente que em um regime monopolístico público a propriedade da atividade empresarial possa não estar sob controle do Estado<sup>435</sup>, principalmente o petróleo, que não é simplesmente uma *commodity* e sim um bem público *estratégico*. O Supremo Tribunal Federal admitiu a existência desse regime monopolístico com flexibilidade sobre a propriedade, o que não significa o fim do monopólio<sup>436</sup>. Nem mesmo o fim sobre o direito de propriedade público, pois a contratação de particular continua sendo uma escolha estatal<sup>437</sup>.

Como se fez ver anteriormente, o monopólio sempre se constitui sobre a atividade empresarial. Ele não é necessariamente constitucional, pois pode ser instituído por lei ordinária com base no artigo 173<sup>438</sup>. Porém, uma vez

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 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995) .

<sup>435</sup> O monopólio é absolutamente incompatível com a concessão pública. Comparato vai além e diz, com os mesmos argumentos, que o monopólio também sequer seria compatível com os extintos “contratos de risco”: “[...] exatamente por isso que o parágrafo 1º do art. 177 da Constituição, introduzido pela emenda constitucional nº 9, de 1995, determina que a União “poderá contratar” a realização das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. As empresas contratadas devem agir em nome e por conta da União, sendo pagas pelos serviços prestados. Mais nada. Elas não podem assumir o risco do negócio, que definitivamente não é delas. Introduzir o contrato de risco num regime de monopólio representa uma contradição insolúvel. Se se tratasse, ao contrário, de simples autorização administrativa de exercício de atividades, a União não contrataria empresa nenhuma para fazer o serviço: cada qual, de acordo com o princípio da livre iniciativa, atuaria por conta própria, quando muito sob a fiscalização do poder autorizador.” In COMPARATO, 2004, p. 3

<sup>436</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. O Monopólio Estatal do Petróleo e o Supremo Tribunal Federal. In: Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira; David F. L. Gomes. (Org.). 1988-2018: O Que Constituímos? Homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 Anos da Constituição de 1988. 1ª ed. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019, p. 165-179.

<sup>437</sup> De acordo com Bercovici, o regime de monopólio onde a propriedade não é monopolizada denomina-se de “monopólio estatal com quebra de reserva” no Direito Alemão (*Verwaltungsmonopol mit Durchbrechungsvorbehalt*). In BERCOVICI, 2011, p. 282.

<sup>438</sup> Segundo Bercovici, “[...] Em primeiro lugar, o artigo 170, parágrafo único da Constituição deixa explícito que o exercício de qualquer atividade econômica é livre, salvo nos casos previstos em lei. A lei, em sentido formal, pode limitar a livre iniciativa, por expressa previsão constitucional. Em segundo lugar, a expressão “indicativo para o setor privado” presente no artigo 174, caput da

instituído pela Constituição, não pode ser eliminado a não ser por reforma constitucional.

No caso brasileiro, o *status* constitucional do monopólio petrolífero impede que ele seja suprimido por norma infraconstitucional ou por interpretação judicial. Neste mesmo contexto, os atos estatais – diz-se, meramente infralegais – não podem contrariar o próprio sentido constitucional do monopólio. O monopólio é conceito que está na base da organização econômica nacional. Qualquer ilegalidade que implique subversão da referida ordem pode ser contestada judicialmente por todo cidadão, até mesmo por ação popular<sup>439</sup>.

---

Constituição diz respeito apenas ao planejamento, que é determinante para o setor público e, repito, indicativo para o setor privado. As atividades normativa e reguladora do Estado não são indicativas para o setor privado, sob pena de se instituir no Brasil a categoria das 'normas optativas', às quais os agentes econômicos privados se submetem apenas se isto fosse de sua vontade, o que não faz nenhum sentido. [...] Não existe, no texto da Constituição de 1988, nenhuma proibição à instituição de um novo monopólio estatal, bem como alguma exigência de que este monopólio estatal deve ser criado pela reforma constitucional. Ao contrário das Cartas de 1967 e 1969, a Constituição de 1988 não determina que o Estado organize e explore diretamente a atividade econômica apenas em caráter suplementar da iniciativa privada, mas amplia estas possibilidades. A criação ou não de monopólios estatais passou a ser, com a Constituição de 1988, uma opção política do legislador, limitada pelos parâmetros instituídos no próprio texto constitucional". *In* BERCOVICI, 2011, p. 284-285. Diverge disto Comparato, quando afirma: "[...] No sistema de organização da ordem econômica, próprio das Constituições de 1946 e 1967-69, facultava-se aos Poderes Públicos<sup>7</sup>, sob certas condições, "monopolizar determinada indústria ou atividade". A vigente Carta Constitucional preferiu seguir o critério de enumeração taxativa dos setores ou atividades em que existe (independentemente, pois, de criação por lei) monopólio estatal, deferido agora exclusivamente à União (arts. 177 e 21, X, XI e XII). Quer isto dizer que, no regime da Constituição de 1988, a lei já não pode criar outros monopólios, não previstos expressamente no texto constitucional, pois contra isto opõe-se o princípio da livre iniciativa, sobre o qual se funda toda a ordem econômica (art. 170)." *In* COMPARATO, 1996, p.149.

<sup>439</sup> Como prevê a Constituição Federal: "LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;". Neste sentido, também o artigo 1º da Lei Federal nº 4.717/1965: "Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos." *In* BRASIL. *Lei Federal nº 4.717/1965*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm)>> Acesso em 05 de julho de 2023.

A especificidade do monopólio público nacional está em que a Petrobras é empresa privada e também executora deste regime monopolístico, pois a criação da Petrobras decorreu de processo de internalização econômica (v. subcapítulo 3.1). A intervenção estatal neste setor se dá *no* domínio econômico. A exploração pública federal neste segmento, portanto, está associada à própria atividade finalística da Petrobras. Tal raciocínio, juridicamente, também tem fundamento no projeto constitucional de desenvolvimento nacional, que define os fins estatais no âmbito *econômico* e *social*, meio ao qual o petróleo está indissociavelmente ligado.

## 4.2 OS FINS DA ATUAÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO DO PETRÓLEO

O petróleo é um bem público associado ao cumprimento das finalidades do Estado brasileiro. O conteúdo jurídico desta vinculação são o disposto nos artigos 3º, 170 e 219 da Constituição Federal. A ordem econômica petrolífera visa a dotar o Estado de *soberania energética*, com vistas à *industrialização* e ao *abastecimento do mercado interno*. Ele também atende a uma importante *função social de desenvolvimento*.

Cumprido delimitar o sentido jurídico desses conceitos nas seções seguintes.

### 4.2.1 Soberania Energética

A soberania permanente sobre os recursos naturais é tema histórico no xadrez jurídico-político internacional entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos<sup>440</sup>. Assentada na Guerra Fria, a Resolução da Assembleia

<sup>440</sup> Segundo Bercovici, a soberania econômica sobre os recursos naturais esteve no centro de diversas crises internacionais, envolvendo a pioneira nacionalização do petróleo no Irã (1951-1953), o Canal de Suez no Egito (1956), a indústria do cobre no Chile (1972), sendo que o principal argumento levantado contra ela dizia respeito à plena propriedade privada e a garantia do ingresso de capital estrangeiro nos países periféricos. *In* BERCOVICI, 2011, p. 43.

Geral das Nações Unidas nº 1803 (XVII), de 14 de dezembro de 1962 – conhecida como *Resolução sobre a Soberania Permanente dos Estados sobre os Recursos Naturais* – buscou endereçar aos Estados o direito de regular o tratamento do capital e os investimentos e a disponibilidade de seus próprios recursos naturais para lhes assegurar a defesa de seus interesses nacionais e a soberania econômica<sup>441</sup>.

No decorrer de 1960, os países subdesenvolvidos procuraram reafirmar a soberania permanente sobre os recursos naturais como elemento principal de distribuição de riquezas e instrumento de poder nas suas relações com as nações industrializadas, sendo que neste período a soberania econômica nacional constituiu objeto das Resoluções 2.158 (XXI), de 25 de novembro de 1966, a 2.386 (XXIII), de 19 de dezembro de 1968, e a 2.692 (XXV), de 11 de novembro de 1970, da Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>442</sup>.

Durante as reuniões da *United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD*, em 1974, as nações periféricas propuseram uma Nova Ordem Econômica Mundial (*New International Economic Order – NIEO*), erigindo a Resolução nº 3.202 (S-VI), cujo escopo era assegurar a soberania econômica sobre os recursos naturais, incluindo o direito de nacionalização, que deveria estar protegida contra qualquer espécie de coerção econômica e política proveniente de terceiros. Com o mesmo desiderato, a Resolução nº 3.281 (XXIX), de 12 de dezembro de 1974, da Assembleia Geral das Nações Unidas, objetivou reforçar o controle estatal sobre seus recursos naturais, garantindo-lhes o direito de regular e controlar as atividades das empresas transnacionais e de organizar uma

---

<sup>441</sup> Resolução nº 1803 (XVIII): “1. *The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and the well-being of the people of the State concerned*”.

<sup>442</sup> BERCOVICI, 2011, p.43-44. MEDEIROS, L.V. *Direito Econômico e Soberania Alimentar*. 2021. 340f. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, p.63-64. Disponível em: <<<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-22072022-110957/publico/5699016DIO.pdf>>> Acesso em 06 de julho de 2023.

associação de países produtores de *commodities* com vistas a desenvolver as suas respectivas economias<sup>443</sup>.

No âmbito jurídico interno, os recursos naturais estiveram no centro das discussões da Assembleia Constituinte de 1987-1988<sup>444</sup>. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 assegura a soberania nacional sobre os recursos minerais nos seus artigos 20, inciso IX<sup>445</sup>, e artigo 176<sup>446</sup>, consagrando-a também como princípio da Ordem Econômica (artigo 170, I<sup>447</sup>).

A soberania – vale lembrar – não tem a pretensão de instalar um modelo autárquico, isolando o Brasil do resto do mundo, como afirma Eros Roberto Grau<sup>448</sup>. Segundo João Eduardo Gomide de Paula, a soberania energética baseia-se, na verdade, em quatro princípios fundamentais, que envolvem: a) a propriedade pública sobre os recursos naturais; b) a escolha estatal sobre o modelo exploratório mais adequado para apropriação do excedente econômico minerário; c) a regulação do Estado sobre capital nacional e estrangeiro; d) e a capacidade estatal de formular políticas independentes, permitindo a sua conexão com outros

---

<sup>443</sup> MEDEIROS, p.64-65. BERCOVICI, 2011, p. 45-46.

<sup>444</sup> “[...] El control nacional sobre los recursos naturales estratégicos, particularmente los recursos minerales y el petróleo, también deriva de la idea de soberanía económica. La disputa sobre el mantenimiento de la nacionalización del subsuelo o el favorecimiento al capital extranjero en el sector de minería fue intensa durante la Asamblea Nacional Constituyente<sup>1</sup>. La Constitución de 1988, al determinar que la propiedad del subsuelo y de los bienes minerales es de la Unión (artículos 20, IX e 176, caput), consagra el proceso de nacionalización del subsuelo iniciado en 1934”. In BERCOVICI, Gilberto. *Petróleo y Soberanía Energética en Brasil. Anuario Jurídico Villanueva*, v. 9, p. 149-172, 2015. Disponível em: <<[https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16851/AD\\_2015\\_19\\_art\\_30.pdf](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16851/AD_2015_19_art_30.pdf)>> Acesso em 07 de julho de 2023.

<sup>445</sup> Art. 20. São bens da União: (...) IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo.

<sup>446</sup> Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

<sup>447</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) I - soberania nacional.

<sup>448</sup> GRAU, 2010, p. 230.

segmentos econômicos, como, por exemplo, o tecnológico (artigo 218 da Constituição Federal<sup>449</sup>)<sup>450</sup>.

A partir da compreensão de Gomide de Paula, poder-se-ia elencar, no caso deste estudo, que a soberania petrolífera também traduz-se como *elemento jurídico apto a dotar o Estado de instrumentos para perseguir a própria transição energética*, sempre buscando relacionar o aspecto energético às finalidades econômicas e sociais, pois, enquanto elemento chave da economia, a questão energética apresenta-se *indispensável à soberania econômica nacional*<sup>451</sup>.

No caso do petróleo, esta discussão torna-se ainda mais fundamental, pois se trata de um recurso natural finito. Assim, a soberania permanente brasileira em matéria energética deve ter por princípio que a apropriação do excedente econômico petrolífero também possui a finalidade de garantir o investimento em uma matriz energética renovável, duradoura e suficientemente asseguradora dos interesses nacionais no contexto internacional, possibilitando, ainda, a manutenção das condições domésticas de desenvolvimento<sup>452</sup>.

#### 4.2.2 Proteção do Mercado Interno

A proteção constitucional do mercado interno está contida no artigo 219 da Constituição Federal<sup>453</sup>, estando relacionada à viabilização do

<sup>449</sup> Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

<sup>450</sup> DE PAULA, 2013, p. 71-72.

<sup>451</sup> BERCOVICI e COSTA, 2021, p. 21.

<sup>452</sup> Como lembra Gilberto Bercovici: “[...] A soberania energética é um componente essencial da soberania econômica nacional, pois abrange um setor chave da economia do país. O Estado deve tomar decisões autônomas sobre a produção e destino dos seus recursos energéticos, planejando o seu desenvolvimento e evitando a dependência tecnológica e de fatores externos para a produção de energia. Desse modo, o controle estatal sobre as fontes de energia consiste em um eixo central de um projeto democrático em que a política macroeconômica esteja a serviço dos interesses nacionais, além de poder propiciar um planejamento energético de curto prazo”. BERCOVICI e COSTA, 2021, p. 21.

<sup>453</sup> Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do



desenvolvimento cultural e socioeconômico, ao bem-estar da população e à autonomia tecnológica nacional. A recente Emenda Constitucional nº 85/2015, que incluiu um parágrafo único a este dispositivo, reforça o papel de incentivo do Estado na criatividade e na inovação, objetivando a formação de um polo tecnológico integrado no país<sup>454</sup>.

A defesa do mercado interno está intimamente associada à soberania econômica nacional, sendo um desdobramento desta. Como afirma Gilberto Bercovici, a soberania econômica visa a permitir que o Estado brasileiro participe, em condições de igualdade, no mercado internacional. Assim, a institucionalização jurídica do mercado interno como patrimônio nacional torna possível concluir que a Constituição compreende que a internacionalização dos processos internos decisórios é fator importante para a independência econômica brasileira<sup>455</sup>.

Nesta perspectiva, a política econômica de exploração dos recursos minerais deve estar voltada para o mercado interno<sup>456</sup>. O sentido da disposição prevista no artigo 219 da Constituição Federal, em matéria energética, é permitir a integração das políticas de desenvolvimento com o fortalecimento do mercado tecnológico nacional, produzindo um verdadeiro parque industrial no país<sup>457</sup>.

Vale lembrar que a exploração das jazidas petrolíferas do pré-sal, como se fez ver anteriormente (v. capítulo 3.3.2), decorreu da acumulação

---

País, nos termos de lei federal.

<sup>454</sup> Art. 219. Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

<sup>455</sup> BERCOVICI, Gilberto. Complexo Industrial da Saúde, desenvolvimento e proteção. *Revista de Direito Sanitário*, v. 14, p. 9, 2013. Disponível em: <<<https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/63990/66731>>> Acesso em 07 de julho de 2023.

<sup>456</sup> BERCOVICI, 2011, p. 356.

<sup>457</sup> BERCOVICI, *op.cit.*

progressiva de conhecimento geológico sobre a matéria e investimento em tecnologia de extração da Petrobras, tanto que um dos sentidos originários da Lei Federal nº 12.351/2010 era permitir que a participação necessária da Petrobras nas operações consorciadas dos blocos do pré-sal garantisse retornos obrigatórios ao Estado – regime jurídico que foi, surpreendentemente, extinto pelo neoextrativismo liberal-conservador (v. 3.3.3.4).

A Petrobras é patrimônio do povo brasileiro (Lei Federal nº 2.004/1953). O fato de ela ser uma sociedade de economia mista, com valores comercializados em bolsa de valores, não significa que o Estado não tenha nenhum controle sobre ela. Pelo contrário, as empresas estatais possuem muito mais do que uma finalidade econômica. Elas são dotadas de função social e de responsabilidade coletiva, razão pela qual as suas atividades empresariais são exercidas tendo em vista o interesse objetivo<sup>458</sup>, que, no caso da Constituição Federal de 1988, também diz respeito ao abastecimento do mercado interno.

A defesa do mercado interno, por sua vez, passa essencialmente pela “internacionalização dos centros de decisão”, que configura o escopo principal do artigo 219 da CF. Como aduzia Celso Furtado, a lógica de internalizar decisões em política macroeconômica é romper com o ciclo vicioso na relação construída entre países “centrais” e “periféricos”, baseada no “avanço técnico”. Na concepção furtadiana, a superação da dependência tecnológica impõe-se como fundamento para se superar a própria condição subdesenvolvida, pois o subdesenvolvimento, nas suas palavras, é uma situação histórico-social à qual os países periféricos não necessariamente devem estar submetidos. O subdesenvolvimento é uma posição comercial, geopolítica, resultante da apropriação da “técnica” e do papel que os produtores e consumidores têm na dinâmica do capitalismo<sup>459</sup>.

<sup>458</sup> Cf. GRAU, E.R. Lucratividade e função social nas empresas sob controle do Estado. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. São Paulo, n. 55, pp.35-59, jul./set. 1984.

<sup>459</sup> FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p.58-59: “[...] O que caracterizou a era aberta da Revolução Industrial foi o aumento persistente da produtividade do trabalho humano, fruto do avanço das técnicas e do esforço de acumulação do capital. Esses dois

Por conseguinte, a política econômica energética – e aqui está em causa o petróleo – desempenha esta importante missão jurídico-econômica e funciona como “motor do mercado nacional”, visto que a produção de energia envolve complexa rede tecnológica e industrial capaz de irradiar os seus efeitos para outros setores produtivos, podendo envolver também políticas de conteúdo local<sup>460</sup> e gerar empregos diretos e indiretos<sup>461</sup> e influenciar nas condições internas de infraestrutura. Eis, portanto, o motivo pelo qual as políticas neoextrativistas (progressistas ou liberais e conversadores – capítulo 3, segunda parte) são tão danosas ao mercado interno, pois transforma(ra)m o território nacional em genuíno “enclave” produtivo sem nenhum retorno econômico-social intergeracional.

---

fatores se condicionam mutuamente mas se comportaram segundo curvas autônomas. [...] Os importantes aumentos de renda gerados pela expansão do comércio internacional no século XIX alimentaram a difusão dos novos padrões de consumo criados pela Revolução Industrial. Dessa forma, o que se universalizou não foi a nova tecnologia industrial, e sim os novos padrões de consumo surgidos nos países que lideraram o processo de industrialização”. Sobre “a deterioração dos termos da troca”, concepção elaborada por Raul Prebisch que relaciona a perda do poder de compra gradativa das economias baseadas em bens primários em relação aos países manufaturados, considerando a diferença de valor agregado das mercadorias e o ciclo de depreciação de preços das commodities – v. PREBISCH, R. *El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de Sus Principales Problemas*. In Adolfo Currieri (org.). La Obra de Prebisch en la CEPAL, vol. 1, p.16. Disponível em: <<[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/4/prebisch\\_desarrollo\\_problemas.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/4/prebisch_desarrollo_problemas.pdf)>> Acesso em 07 de julho de 2023.

<sup>460</sup> Políticas de conteúdo local ou nacional estão previstas, por exemplo, na Lei do Pré-Sal (Lei Federal nº 12.351/2010), nos artigos 2º, inciso VIII, 10, “e”, e 15, inciso VIII. Segundo David Auter Tavares, “Conteúdo local é uma política industrial baseada no efeito de propulsão, ou arrasto, que visa favorecer a indústria nacional com base na obrigação definida por lei, regulamento ou cláusula contratual, o qual setores estratégicos, escolhidos com base na capacidade de causar impacto na cadeia à montante, são induzidos a contratar serviços e bens de origem nacional, com vistas a gerar empregos, renda e, especialmente, capacidade tecnológica e produtiva de setores em rede”. TAVARES, D.A. *Conteúdo Local – Perspectivas da Soberania e Desenvolvimento Econômico Brasileiro no Contexto do Pré-Sal*. 2020. 185f. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 63. Disponível em: <<[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-01052021-204426/publico/6855252\\_Dissertacao\\_Original.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-01052021-204426/publico/6855252_Dissertacao_Original.pdf)>> Acesso em 07 de julho de 2023.

<sup>461</sup> Segundo o artigo 170, inciso VIII da Constituição Federal, “a ordem econômica” tem por fim assegurar “a busca do pleno emprego”.

A política econômica petrolífera, além de salvaguardar a proteção jurídica do mercado interno (artigo 219 da CF), também possui importante função endógena relacionada ao “desenvolvimento nacional”.

#### 4.2.3 Superação do Subdesenvolvimento

O desenvolvimento nacional é objetivo fundamental do Estado brasileiro, conforme prevê o artigo 3º, e incisos, da Constituição Federal de 1988.

O artigo 3º da Constituição Federal<sup>462</sup> enuncia uma norma-objetivo (*norma di scopo*), verdadeiro direito fundamental que deve ser garantido, respeitado e promovido pelo Estado<sup>463</sup>, buscando estabelecer valores aos quais a política econômica deve incorporar obrigatoriamente, por constituírem os fins do sistema jurídico<sup>464</sup>.

Segundo Gilberto Bercovici, o artigo 3º da Constituição Federal tem por finalidade a condução ao desenvolvimento e não ao simples “crescimento econômico”, pois no crescimento há modernização sem a respectiva transformação das estruturas sociais e econômicas. A modernização propicia a assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, limitando a concepção de *bem estar* a uma minoria privilegiada da população. O desenvolvimento, por seu turno, é a “superação do crescimento”, pois implica na ideia de que as condições ótimas de vida devam ser estender à totalidade ou, no limite, à maioria do povo<sup>465</sup>.

---

<sup>462</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>463</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p.41.

<sup>464</sup> GRAU, 2010, p. 165.

<sup>465</sup> BERCOVICI, 2003, p. 38.

A Constituição Federal busca promover juridicamente o “desenvolvimento” em todo o seu texto, pois constituem, a título de ilustração, fins da Ordem Econômica, “o pleno emprego” (artigo 170, VIII), “os valores sociais do trabalho” (artigo 170, *caput*), “a proteção do meio ambiente e do consumidor” (artigo 170, V e VI), o respeito “à função social da propriedade” (artigo 170, III, e artigo 5º, XXIII), os quais devem estar em consonância com “a dignidade da pessoa humana” (princípio estruturante do Estado – artigo 1º, III) e com os “direitos fundamentais e sociais” previstos no Título II<sup>466</sup>. Há, assim, por parte da ordem constitucional, uma pretensão de “humanizar” as estruturas do sistema capitalista.

Definitivamente, o subdesenvolvimento é uma realidade política, econômica e social à qual Constituição Federal repele e pretende superar, logrando almejar uma sociedade distinta daquela que a editou<sup>467</sup>. A previsão do artigo 3º leva a crer que o objetivo fundamental republicano identifica-se com o *desafio furtadiano*, cujo significado consta da seguinte passagem da obra *Brasil – Construção Interrompida*:

“Na lógica da ordem econômica internacional emergente parece ser relativamente modesta a taxa de crescimento que corresponde ao Brasil. Sendo assim, o processo de formação de um sistema econômico já não se inscreve naturalmente em nosso destino nacional. O desafio que se coloca à presente geração é, portanto duplo: o de reformar as estruturas anacrônicas que pesam sobre a

<sup>466</sup> Ao discorrer sobre a superação do subdesenvolvimento, Alessandro Octaviani afirma que a Constituição possui tanto uma pauta distributiva quanto uma pauta produtiva: “Há comandos referentes à endogeneização dos centros decisórios e à homogeneização social, encarnados nas instituições da soberania econômica e soberania popular. O artigo 6º define os direitos sociais. [...] Tais direitos, empiricamente organizados e vivenciados, devem ser a ossatura material da ordem vigente, nos termos artigo 193. A pauta *distributiva* e a pauta *produtiva* estão protegidas pelo exercício da soberania: a vida econômica brasileira deve servir aos interesses de nosso povo, e não ao de outros povos, por mais sedutores ou poderosos que pareçam aos governantes do turno ou às elites brasileiras como um todo. O art. 1º, define a República Federativa do Brasil como Estado democrático de direito, com fundamento na soberania (inciso I), em que ‘todo poder emana do povo’, e o art.4º, por sua vez, ao definir os princípios a reger as relações internacionais, enumera, no inciso I, a ‘independência nacional’ e no, inciso V, a ‘igualdade entre os Estados’, sendo absolutamente coerente a presença da soberania nacional como inciso I do art. 170”. In OCTAVIANI, Alessandro. A ordem econômica brasileira e a caça aos artigos 171 e 192: buscando o processo e chegando ao atraso. In: NUSDEO, F.; PINTO, A. E. (Org.). *A Ordem Econômica Constitucional: estudos em celebração ao 1º centenário da Constituição de Weimar*. 1ª ed: Revista dos Tribunais, 2019, p. 252.

<sup>467</sup> GRAU, 2013, p. 857-859.

sociedade e comprometem sua estabilidade, e o de resistir às forças que operam no sentido de desarticulação do nosso sistema econômico, ameaçando a unidade nacional”<sup>468</sup>.

Com efeito, a política econômica energética deve ter por norte o *desenvolvimento*. O sentido do monopólio petrolífero do artigo 177 da CF se qualifica como autêntico “monopólio por direção” (*Lenkungsmonopole*), pois deve estar vinculado à normatividade diretiva constitucional<sup>469</sup>. Qualquer atuação pública ou privada não inserida neste contexto, tolerado pelos sistemas político ou jurídico, representa um Estado de Exceção.

O desenvolvimento é uma diretriz constitucional, não um fato alheio à ordem jurídica. Segundo a Constituição, o Estado é o *promotor do processo de desenvolvimento*, pois a ele cabe coordenar as estruturas econômicas e sociais, no intuito de transformá-las<sup>470</sup>. De acordo com o artigo 3º, incisos I, III e IV, também da Constituição, é incumbência do Estado brasileiro promover “a homogeneização social”, com “erradicação da pobreza” e das “desigualdades de qualquer natureza”. *Superar o subdesenvolvimento*, portanto, constitui objetivo máximo da ordem jurídica interna, um compromisso com o futuro do qual não se pode abrir mão, nem mesmo para responder às supostas “emergências econômico-financeiras”.

---

<sup>468</sup> FURTADO, Celso. *Brasil: A Construção Interrompida*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p.13.

<sup>469</sup> “[...] Os monopólios de direção atendem à finalidade das diretrizes constitucionais econômicas, conformando parte das atividades econômicas sob a intervenção direta do Estado, por meio das empresas estatais e do chamado setor público da economia” In BERCOVICI, 2011, p. 281.

<sup>470</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Desenvolvimento*. Almedina. São Paulo: Almedina, 2022, p.111.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O petróleo é bem público (artigo 20, IX, da CF) vinculado aos artigos 3º, 170 e 219 da Constituição Federal de 1988. A sua função, como recurso mineral estratégico, é garantir a soberania econômica nacional e a defesa do mercado interno, proporcionando o desenvolvimento nacional.

O desenvolvimento nacional é o fim da política econômica estatal *no e sobre* a atividade petrolífera. No campo petrolífero, há uma verdadeira “ordem constitucional” instalada que constitui um “monopólio por direção”, cujos efeitos irradiam para todo o sistema jurídico e social.

Os efeitos jurídicos provenientes desta ordem jurídico-constitucional petrolífera vincula a ação de todos os agentes econômicos, *públicos* ou *privados*. O sentido desta vinculação configura uma “norma-objetivo”, ou seja, um estatuto político e jurídico de conteúdo constitucional diretivo do Estado e da sociedade.

As diversas reformas promovidas no aparelho do Estado e no campo energético ao longo da década de 1990 e dos anos 2000 não transformaram esta “ordem econômica constitucional petrolífera”. Nem teriam como, pois o monopólio público do petróleo e os conceitos jurídicos fundamentais que o configuram seguem reluzentes no Texto Constitucional.

Há, contudo, um desmonte da soberania energética que está em curso. No caso do petróleo, esta política *no e sobre* tal atividade econômica pode ser classificada em três fases: *monopolista*, *flexibilizadora* e *desmonte*.

A presente dissertação teve por objetivo analisar como a política econômica *no e sobre* indústria petrolífera se comportou em cada período: *monopolista*, aqui descrita como tendo iniciado com a Constituição de 1988 e

findado com a edição da Emenda Constitucional nº 9/1995; *flexibilizadora*, definida pelos instrumentos jurídicos que pretenderam “relativizar o monopólio nacional petrolífero” (Emenda Constitucional nº 9 e Lei Federal nº 9.478/1997); e *desmonte*, caracterizada como a era do “desmantelamento da ordem econômica petrolífera constitucional”, iniciada com o julgamento da ADI 3273-9 e em curso.

O desmonte do setor petrolífero é complexo, tem *subfases* (neoextrativismo progressista e neoextraivismo liberal-conservador). Este trabalho procurou defini-lo amplamente, buscando dar-lhe uma *característica genérica* mas com *perfil próprio*. Julga-se que as definições aqui empreendidas possa enquadrá-lo no conceito de *Estado de Exceção Econômico* (EEE), noção que, baseada nos trabalhos de Carl Schmitt e Gilberto Bercovici, significa a *negação dos instrumentos jurídicos internos no intuito de adequá-los aos interesses financeiros domésticos ou estrangeiros*.

Espera-se que as reflexões contidas nesta Dissertação possam servir de substrato teórico para se analisar a *soberania energética* nacional sob *múltiplos pontos de vista*, eis que se avizinha a *transição energética* de cuja fonte dependerão Estado e sociedade para satisfazer as necessidades coletivas.



## REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse. In: LANG, M.; MOKRANI, D. (eds.). *Beyond Development. Alternative Visions from Latin America*. Amsterdam; Quito: Transnational Institute; Rosa Luxemburg Foundation, 2013. Disponível em: <<[https://www.tni.org/files/download/beyonddevelopment\\_extractivism.pdf](https://www.tni.org/files/download/beyonddevelopment_extractivism.pdf)>> Acesso em 06 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. Extrativismo e neoextrativismo: duas faces da mesma maldição. In LANG, M. et al (org.). *Descolonizar o Imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. Tradução Igor Ojeda. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

\_\_\_\_\_.; GUIJARRO, John Cajas. Patologías de la abundancia: una lectura desde el extractivismo. In: BURCHARDT, Hans-Jürgen; DOMINGUEZ, Rafael; LARREA, Carlos; PETERS, Stefan (editores). *Nada dura para siempre: neoextractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016, p.409. Disponível em: <<[file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Commodities%20e%20Neoextrativismo/Acosta\\_Alberto\\_y\\_Cajas\\_Guijarro\\_John\\_2014.pdf](file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Commodities%20e%20Neoextrativismo/Acosta_Alberto_y_Cajas_Guijarro_John_2014.pdf)>> Acesso em 07 de junho de 2023.

Adotamos nova política de preços de diesel e gasolina. *Petrobras*. Disponível em: <<<https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>>> Acesso em 19 de junho de 2023.

Advogados apontam supostas irregularidades cometidas pelo BNDES no processo de desestatização. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 2 de maio de 1997. Disponível em: <<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc020506.htm>>> Acesso em 11 de maio de 2023.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Editorial Boitempo, 2004.

Após privatização, postos da BR Distribuidora vendem a gasolina mais cara do país. *Federação Única dos Petroleiros (FUP)*. Disponível em: <<<https://fup.org.br/apos-privatizacao-postos-da-br-distribuidora-vendem-a-gasolina-mais-cara-do-pais/>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

A privatização da BR Distribuidora: um crime de Temer e Bolsonaro. *Instituto de Estudos Latino-Americanos – Universidade Federal de Santa Catarina*. Disponível em: <<<https://iela.ufsc.br/a-privatizacao-da-br-distribuidora-um-crime-de-temer-e-bolsonaro/>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

ARANTES, Flávio; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do plano real ao segundo governo Lula. *Revista de Economia Contemporânea*. v. 21(3), p. 1-34, 2017. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/rec/a/YppBbyjzGh5mmMhp9S8Mjyw/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

AVARES, André Ramos. *A Defesa da Constituição de Weimar*. In: BERCOVICI, Gilberto (coord.). Cem anos da Constituição de Weimar (1919-2019). São Paulo, Quartier Latin, 2019.

As perdas da privatização. *Observatório Social do Petróleo – Privatômetro*. Disponível em: <<<https://observatoriopetroleo.com/privatometro/>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

BACHA, E. Plano Real: uma avaliação preliminar. *Revista do BNDES*, n. 3, junho, 1995. Disponível em: <<[file:///C:/Users/yrIclima/Downloads/RB%2003\\_final.PDF](file:///C:/Users/yrIclima/Downloads/RB%2003_final.PDF)>>. Acesso em 10 de maio de 2023.

BALKE, Friedrich. Carl Schmitt and Modernity. In MEIERHENRICH, Jens & SIMONS, Oliver (orgs.), *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 629-656, 2016.

BALASSIANO, Marcelo. PIB recua em média anual de 1,2% por ano no período Dilma II/Temer, que sem precedentes em 120 anos. *Macroeconomia – Blog do IBRE/FGV*. Disponível em: <<<https://blogdoibre.fgv.br/posts/pib-recua-media-anual-de-12-por-ano-no-periodo-dilma-ii-temer-queda-sem-precedentes-em-120>>> Acesso em 23 de maio de 2023.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O Princípio da Subsidiariedade: Conceito e Evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996

BARBOSA, Fernando de Holanda. O Banco Central no Governo Lula. *Economia & Tecnologia* - Ano 07, Volume Especial – 2011.

BARBOSA, Nelson. As diferentes fases da política econômica do PT: revisionismo histórico e ideologia. Macroeconomia. *Blog do Ibre – Fundação Getúlio Vargas*. Disponível em: <<<https://blogdoibre.fgv.br/posts/diferentes-fases-da-politica-economica-do-pt-revisionismo-historico-e-ideologia>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

BATISDA, E et al (orgs). *International and Comparative Mineral Law and Policy: Trends and Prospects*. The Hague: Kluwer Law International, 2005, p.418.

BELLUZZO, Luiz G.; ALMEIDA, Júlio G. Plano Real: do sucesso aos impasses. *Economia Aplicada*, v.3, n. especial, 1999.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luiz Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. Universidade de Coimbra. Faculdade de Direito. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, Portugal, v. XLIX, p. 57-77, 2006. Disponível em: <<[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod\\_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luis%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luis%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf)>> Acesso em 23 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. A Inconstitucionalidade do Regime de Desinvestimento de Ativos das Sociedades de Economia Mista (Decreto nº 9.188, de 1º de novembro de 2017). *Revista de Direito da ADVOCEF*, v. 28, p. 35-50, 2019. Disponível em: <<[https://www.advocef.org.br/wp-content/uploads/2023/04/RD28\\_02-Gilberto-Bercovici.pdf](https://www.advocef.org.br/wp-content/uploads/2023/04/RD28_02-Gilberto-Bercovici.pdf)>> Acesso em 22 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. A Organização Jurídica da Economia durante a Ditadura Militar (1964-1985). *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – Revista IHGB*, v. 490, p. 199-242, set./dez.2022. Disponível em: <<<https://drive.google.com/file/d/1dN4s17CZJOBaeRZ6TpHW6whQPH6C3PxO/view>>> Acesso em 29 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. A Privatização da Eletrobrás e suas Inconstitucionalidades. *Revista Semestral de Direito Econômico*, v. 2, p. 1-23, 2022. Disponível em: <<<http://resede.com.br/index.php/revista/article/view/63/22>>> Acesso em 25 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. A Soberania Econômica e o Desmonte do Estado no Brasil. In: ARCA (Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável). (Org.). *Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: Riscos e Desafios para as Organizações e as Políticas Públicas Federais*. 1ª ed. Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA, 2019, v. , p. 253-263. Disponível em: <<file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Cap%C3%ADtulo%203/desmonte%20brasil%20bercovici.pdf>> Acesso em 11 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. A soberania econômica e o desmonte do Estado no Brasil. GEDIEL, J. A. P. e DE MELLO, L.E. *Erosão de Direitos: reformas neoliberais e assédio institucional*. Curitiba: Kayguange, 2019.

\_\_\_\_\_. Carl Schmitt e a Crítica ao Estado Social. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 5, p. 123-139, 2018. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrlclima/Downloads/45017-Texto%20do%20Artigo-151807-2-10-20190216.pdf>> Acesso em 28 de abril de 2023.

\_\_\_\_\_. Carl Schmitt, o Estado Total e o Guardião da Constituição. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, Fortaleza - CE, v. 4, p. 96-105, 2004. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrlclima/Downloads/2903-10168-1-SM.pdf>> Acesso em 07 de Abril de 2023.

\_\_\_\_\_. Complexo Industrial da Saúde, desenvolvimento e proteção. *Revista de Direito Sanitário*, v. 14, p. 9, 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/63990/66731>> Acesso em 07 de julho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Constituição e Desenvolvimento*. Almedina. São Paulo: Almedina, 2022.

\_\_\_\_\_. *Constituição e Estado de Exceção Permanente: Atualidade de Weimar*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Azougue, 2012.

\_\_\_\_\_. Da Constituição Dirigente Invertida à Privatização das Finanças Públicas do Brasil. *Jornal Estado de S. Paulo*. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/da-constituicao-dirigente-invertida-a-privatizacao-das-financas-publicas-no-brasil/#:~:text=Esta%2C%20a%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida,da%20acumula

%C3%A7%C3%A3o%20de%20riqueza%20privada.>> Acesso em 23 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito Econômico Aplicado: Estudos e Pareceres*. 1ª ed. São Paulo: Contracorrente, 2016.

\_\_\_\_\_. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

\_\_\_\_\_.; COSTA, José Augusto Fontoura. *Nacionalização: Necessidade e Possibilidades*. 1ª ed. São Paulo: Contracorrente, 2021.

\_\_\_\_\_. *Entre o Estado Total e o Estado Social: Atualidade do debate sobre o direito, Estado e economia na República de Weimar*. 2003. 172f. Tese (Livredocência em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <<[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22092009-150501/publico/Gilberto\\_Bercovici\\_TeseLD.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22092009-150501/publico/Gilberto_Bercovici_TeseLD.pdf)>> Acesso em 08 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmiento; Gustavo Binenbojm. (Org.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, v. , p. 725-738.

\_\_\_\_\_. O ataque ao pré-sal. *Conversa Afíada*, 5 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<[www.conversaafiada.com.br/economia/pre-sal-nem-o-entreguismo-do-cerranem-a-esperteza-do-braga](http://www.conversaafiada.com.br/economia/pre-sal-nem-o-entreguismo-do-cerranem-a-esperteza-do-braga)>>. Acesso em 27 de junho de 2023

\_\_\_\_\_. O Estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, v. 11, p. 95-99, 2006. Disponível em: <<<https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/780/1640>>> Acesso em 03 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. O Papel Recente do Estado no Capitalismo Brasileiro. *Educação Brasileira*, v. 37, p. 123-144, 2015.

\_\_\_\_\_. O Monopólio Estatal do Petróleo e o Supremo Tribunal Federal. In: Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira; David F. L. Gomes. (Org.). *1988-2018: O Que Constituímos? Homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 Anos da Constituição de 1988*. 1ª ed. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019, p. 165-179.

\_\_\_\_\_. Petróleo e Soberania Econômica no Brasil. *Revista de Estudos do Sul Global*, v. 2, p. 64-86, 2023. Disponível em: <<<https://resg.thetricontinental.org/index.php/resg/article/view/71/72>>> Acesso em 14 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. Petrobras - Monopólio Estatal e Política Concorrencial. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, v. 05, p. 135-148, 2014. Disponível em: <<[file:///C:/Users/yrclima/Downloads/RFDfE\\_05\\_Bercovici%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/yrclima/Downloads/RFDfE_05_Bercovici%20(2).pdf)>> Acesso em 14 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. Petróleo y Soberanía Energética en Brasil. *Anuario Jurídico Villanueva*, v. 9, p. 149-172, 2015. Disponível em: <<[https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16851/AD\\_2015\\_19\\_art\\_30.pdf](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16851/AD_2015_19_art_30.pdf)>> Acesso em 07 de julho de 2023.

\_\_\_\_\_. Política econômica e direito econômico. *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, v. 105, p. 389, 2010. Disponível em: <<<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67907/70515>>> Acesso em 08 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. 2ª ed. Quartier Latin: São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. Sobre o Banco Central 'Independente'. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDfE*, v. 21, p. 149-154, 2022. Disponível em: <<<http://ojs.editoraforum.com.br/rfdfe/index.php/rfdfe/article/view/442>>> Acesso em 25 de maio de 2023.

BERCOVICI, Milene Chavez, Walther Rathenau e a Grande Empresa em Weimar. In BERCOVICI, Gilberto (coord.), *Cem Anos da Constituição de Weimar (1919-2019)*, São Paulo, Quartier Latin, 2019, p. 729-748.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Curso de filosofia do direito*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. The Concept of the Political: A Key to Understanding Carl Schmitt's Constitutional Theory. In DYZENHAUS, David (org.), *Law as Politics: Carl Schmitt's Critique of Liberalism*, Durham/London, Duke University Press, 1998, pp. 37-55.

BODIN, Jean. *Les Six Livres de la République*, Paris: Librairie générale française, 1993.

Bolsonaro acelera privatização da Petrobras e expõe Brasil a aumentos de combustível. *Brasil de Fato*, em 04/10/2022. Disponível em: <<<https://www.brasildefato.com.br/2022/10/04/bolsonaro-acelera-privatizacao-da-petrobras-e-expoe-brasil-a-aumentos-de-combustivel>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRANCO, Pércio de Moraes. Gás do “Xisto”. *Serviço Geológico do Brasil – CPRM*. Disponível em: <<<http://www.cprm.gov.br/publique/SGB-Divulga/Canal-Escola/Gas-do-%22Xisto%22-2618.html>>> Acesso em 18 de maio de 2023.

BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Rocco,

\_\_\_\_\_. *La dynamique du capitalisme*. Champs histoire, 1985.

\_\_\_\_\_. *Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII: os jogos das trocas*. Trad. Telma Costa, São Paulo: Martins Fontes, 1996.

BRASIL. *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>> Acesso em 29 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Código Civil Brasileiro de 2002*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm)>> Acesso em 01 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Decreto de 17 de julho de 2008*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11699.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11699.htm)>> Acesso em 05 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 2.335/2007*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2335.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2335.HTM)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 9.188/2017*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9188.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9188.htm)>> Acesso em 22 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 9.917*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9917.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9917.htm#art1)>> Acesso em 30 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 99.244/1990*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D99244.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99244.htm)>> Acesso em 30 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Decreto Federal nº 7.454/2011*. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7454.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7454.htm#art1)>> Acesso em 23 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 395/1938*. Disponível em: <<



\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm)>> Acesso em 29 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 41/2003*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>> Acesso em 29 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 47/2005*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm)>> Acesso em 29 de maio de 2023

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 95/2016*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>> Acesso em 23 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 101/2000*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 179/2021*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp179.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp179.htm)>> Acesso em 25 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 2.048/1953*. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm)>> Acesso em 14 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 4.717/1965*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm)>> Acesso em 05 de julho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 8.880/1994*. Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8880.htm#:~:text=LEI%20No%208.880%2C%20DE%2027%20DE%20MAIO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Programa%20de,URV\)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8880.htm#:~:text=LEI%20No%208.880%2C%20DE%2027%20DE%20MAIO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Programa%20de,URV)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.)>> Acesso em 18 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.074/1995.* Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.427/1996.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9427cons.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.427%2C%20DE%2026%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201996.&text=Institui%20a%20Ag%C3%AAncia%20Nacional%20de,el%C3%A9trica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.427%2C%20DE%2026%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201996.&text=Institui%20a%20Ag%C3%AAncia%20Nacional%20de,el%C3%A9trica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.472/1997.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.478/1997.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.491/1997.* Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm)>> Acesso em 11 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.527/1997.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9527.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.637/1998.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.782/1999.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9782.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.794/1999.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.790/1999.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.984/2000.* Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9961.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 9.961/2000.* Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9961.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 11.097/2005.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11097.htm#art7](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11097.htm#art7)>> .

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 12.276/2010.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm)>> Acesso em 05 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 12.304/2010.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.304%2C%20DE%202,PPSA\)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.304%2C%20DE%202,PPSA)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)>> Acesso em 05 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 12.351/2010.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm)>> Acesso em 05 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 13.303/2016.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>> Acesso em 22 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 13.365/2016.* Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13365.htm)>> Acesso em 27 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 14.182/2021.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14182.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14182.htm)>> Acesso em 25 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 10.836/2010.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 1.917/1999.* Disponível em: <<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1917-2.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1917-2.htm)>> Acesso em 17 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. 2003. *Política econômica e reformas estruturais.* Brasília, abr. Disponível na internet : <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Politica%20Economica.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 2142/1996.* Câmara dos Deputados. Disponível em: <<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=200231>>> Acesso em 31 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 5.938/2009.* Disponível em: <<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447934>>> Acesso em 05 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 5.939/2009.* Disponível em: <<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447935>>> Acesso em 05 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 5.940/2009.* Disponível em: <<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447936>>> Acesso em 05 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 5.941/2009*. Disponível em: <<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447937>>> Acesso em 05 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 06/2007 do Conselho Nacional de Política Energética*. Disponível em: <<[https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnpe/arquivos/2007/res\\_6\\_2007\\_cnpe.pdf](https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnpe/arquivos/2007/res_6_2007_cnpe.pdf)>> Acesso em 05 de junho de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1649*. Relator: Min. Maurícia Corrêa. Data de julgamento em 24/03/2004. Tribunal Pleno Disponível em: <<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266261>>> Acesso em 22 de junho de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1703*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Data de julgamento em 08/11/2017. Tribunal Pleno. Disponível em: <<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14221619>>> Acesso em 22 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 234*. Relator: Min. Néri da Silveira. Data de julgamento em 22/06/1995. Tribunal Pleno Disponível em: <<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266261>>> Acesso em 22 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 3273-9*. Relator: Min. Eros Grau. Data de julgamento em 16/03/2005. Tribunal Pleno. Disponível em: <<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=408864>>> Acesso em 01 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 5624*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento em 29/11/2019. Tribunal Pleno. Disponível em: <<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751504007>>> Acesso em 25 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. *MS 26603*. Relator: Min. Celso de Mello. Data de julgamento em 04/10/2007. Tribunal Pleno. Data da

Publicação no Dje-241 em 18-12-2008. Disponível em: <<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2513846>>> Acesso em 08 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Reclamação Constitucional. *RCL 42576*. Relator: Min. Edson Fachin. Data de julgamento em 01/10/2020. Tribunal Pleno. Disponível em: <<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452734&ori=1>>> Acesso em 25 de maio de 2023.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A crise financeira de 2008. *Revista de Economia Política*, vol. 29, no 1 (113), pp. 133-149, janeiro-março/2009. Disponível em: <<<https://centrodeeconomiapolitica.org/repos/index.php/journal/article/view/474/472>>> Acesso em 23 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Brasil vive desindustrialização. *Economia & Tecnologia*, Ano 06, Vol. 22 - Julho/Setembro de, pp. 185-186, 2010. Disponível em: <<<https://revistas.ufpr.br/ret/article/viewFile/26966/17986>>> Acesso em 18 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Como sair do regime liberal de política econômica e da quase estagnação desde 1990. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 7-22, 2017. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/ea/a/fDfKxGJNwdPxjv5nyg7SxXL/?lang=pt#:~:text=Para%20sair%20da%20quase%20Destagna%C3%A7%C3%A3o,%2C%20acordo%20social%2C%20impostos%20progressivos.>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional, *São Paulo em Perspectiva*, v.20 (3), 2006, pp.5-24. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/rep/a/w5JpTVKDzjRtbq3rVdC9pfm/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_.; MARCONI, Nelson. Doença holandesa e desindustrialização. *Valor Econômico*. Disponível em: <<[file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Commodities%20e%20Neoextrativismo/09.11.25.Doenca\\_holandesa\\_e\\_desindustrializacao%20\(1\).pdf](file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Commodities%20e%20Neoextrativismo/09.11.25.Doenca_holandesa_e_desindustrializacao%20(1).pdf)>> Acesso em 07 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira. *Revista do Serviço Público* (Brasília), Brasília, v. 50, n.4, p. 5-29, 1999. Disponível em: <<<file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/So>

berania/Cap%C3%ADtulo%203/bresser%20reforma%20gerencial.pdf>> Acesso em 10 de maio de 2023.

BRITO, M. B.; HERRLEIN JR., R. . O Plano Real e a República rentista. *Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas*, v. 27, p. 321-339, 2019. Disponível em:<<file:///C:/Users/yrliclima/Downloads/publicatio\_csa,+A-5+321-338.pdf>> Acesso em 10 de maio de 2023.

CAGNIN, R. *et al.* A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 97, p. 169-185, 2013. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/nec/a/XgGBDmYLBRD4Q35F9rBGLJR/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 23 de maio de 2023.

CAMPO, A.F. *A Reestruturação da Indústria do Petróleo Sul-Americana nos anos 90*. 236f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, p.255. Disponível em: <<[http://www.ppe.ufrj.br/images/publica%C3%A7%C3%B5es/doutorado/Adriana\\_Fiorotti\\_Campos.pdf](http://www.ppe.ufrj.br/images/publica%C3%A7%C3%B5es/doutorado/Adriana_Fiorotti_Campos.pdf)>> Acesso em 31 de maio de 2023.

CAMPOS, S.M. O Não Apresentado e o Não Esclarecido na Privatização da Petrobras Distribuidora – BR. *In A privatização da BR Distribuidora: um crime de Temer e Bolsonaro. Instituto de Estudos Latino-Americanos – Universidade Federal de Santa Catarina*. Disponível em:<<<https://iela.ufsc.br/a-privatizacao-da-br-distribuidora-um-crime-de-temer-e-bolsonaro/>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/ecos/a/n6w4hPXXK6zwZ3YJYTmQGjLJ/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 22 de maio de 2023.

CARDOSO, F. H. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. Disponível em: <<<https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>>>. Acesso em 10 de maio de 2023.

CARDOSO JR., J. C. Terrorismo fiscal, catástrofe liberal: a morte lenta (porém súbita) da Constituição cidadã pelos pés do governo Bolsonaro/Guedes. Curitiba,

2020. (Prefácio, Pós-fácio/Prefácio). In GEDIEL, J. A. P. e DE MELLO, L.E. *Erosão de Direitos: reformas neoliberais e assédio institucional*. Curitiba: Kayguange, 2019.

CARLEIAL, L. M. F.. Política Econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff.. *Estudos Avançados (USP. Impresso)*, v. 29, p. 201-216, 2015. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/ea/a/DvpPCb3h3xmWLNzLRgXGcJB/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 22 de maio de 2023.

CHERNAVSKY, E. *et al.* Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 3 (70), p. 811-834, setembro-dezembro 2020. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/ecos/a/FhqwGFnqbJkTWLHXLJbzVzP/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 22 de maio de 2023.

CINTRA, Fernando Pimentel. *Princípio da subsidiariedade no direito administrativo*. 1993. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

CINTRA, M. A. M. Suave fracasso: la política macroeconómica de brasil durante 1999-2005. *Investigación Económica*. Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, v. LXVI, p. 61-96, 2007. Disponível em: <<<https://www.scielo.org.mx/pdf/ineco/v66n261/0185-1667-ineco-66-261-00061.pdf>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

Combustível caro e lucro recorde: política de preço da Petrobras faz 5 anos. *Economia Uol*. Disponível em: <<<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/10/25/gasolina-diesel-gas-de-cozinha-preco-ppi-paridade-internacional-petrobras.htm>>> Acesso em 19 de junho de 2023.

COMIN, Alexandre. *A Desindustrialização Truncada Perspectivas do Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. 2009. 272f. Tese de Doutorado em Ciências Econômicas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, p. 96-97. Disponível em: <<[file:///C:/Users/yrlclima/Downloads/Comin\\_Alexandre\\_D.pdf](file:///C:/Users/yrlclima/Downloads/Comin_Alexandre_D.pdf)>> Acesso em 06 de junho de 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. *Monopólio público – exploração indireta da atividade monopolizada*. Direito Público: Estudos e Pareceres. São Paulo: Saraiva, 1996.



\_\_\_\_\_. Ordem Econômica na Constituição Brasileira de 1988, *Revista de Direito Público*, n. 93, ano 23, p.263-276, jan.mar de 1990.

\_\_\_\_\_. Quem dá mais?. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 24 de setembro de 2004. Tendências/Debates. Disponível em: <<[dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/Comparato\\_resposta\\_a\\_um\\_magistrado.pdf](http://dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/Comparato_resposta_a_um_magistrado.pdf)>> Acesso em 01 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. Resposta a um magistrado. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 26 de abril de 2005. Tendências/Debates. Disponível em: <<[dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/Comparato\\_resposta\\_a\\_um\\_magistrado.pdf](http://dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/Comparato_resposta_a_um_magistrado.pdf)>> Acesso em 01 de junho de 2023.

Concluímos a venda de participação na Nova Transportadora do Sudeste. *Fatos e Dados – Petrobras*. Disponível em: <<<https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/concluímos-a-venda-de-participacao-na-nova-transportadora-do-sudeste.htm>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

Constituição de 1988 tornou o país ingovernável, diz Sarney. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<[https://www.conjur.com.br/2008-set-14/constituicao\\_88\\_tornou\\_pais\\_ingovernavel\\_sarney](https://www.conjur.com.br/2008-set-14/constituicao_88_tornou_pais_ingovernavel_sarney)>>. Acesso em 10 de maio de 2023.

COP15/MOP5 – Copenhague, Dinamarca (dezembro de 2009). Disponível em: <<<https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-15-mop-5-copenhague-dinamarca-dezembro-de-2009/>>> Acesso em 18 de maio de 2023.

CORSI, F. L.. A política econômica do governo Dilma. Baixo crescimento e recessão. *Revista Novos Rumos*, v. 53, p. 106-117, 2016. Disponível em: <<<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8495/5439>>> Acesso em 22 de maio de 2023.

COSTA, Flávia. Entrevista com Giorgio Agamben. *Revista do Departamento de Psicologia – UFF*, vol. 18, n. 1, p. 133, jan/jun. 2006. Disponível em: <<<http://www.scielo.br/pdf/rdpsi/v18n1/a11v18n1.pdf>>> Acesso em 05 de maio de 2023.

CUNHA, Thadeu Andrade da. O Contrato com Cláusula de Risco para Exploração de Petróleo no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, n. 127, p. 225-227, julho/setembro de 1995. Disponível em: <<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176365/000499438.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>> Acesso em 30 de maio de 2023.

DA COSTA, Lúcia Cortes. *A Reforma do Estado no Brasil: Uma Crítica ao Ajuste Neoliberal*. 2000. Tese de Doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

\_\_\_\_\_. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. *Pesquisa e Arte*, v.11, n.1, p.49-79, 2000. Disponível em: <<<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11922/8632>>>. Acesso em 10 de maio de 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 30ª ed. São Paulo: 2011.

DANTAS, E.G. A privatização fatiada da Petrobrás: contabilizando a venda da maior empresa do país. *Com Ciência – Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*. 2022. Disponível em: <<[https://www.comciencia.br/a-privatizacao-fatiada-da-petrobras-contabilizando-a-venda-da-maior-empresa-do-pais/#\\_ftn2](https://www.comciencia.br/a-privatizacao-fatiada-da-petrobras-contabilizando-a-venda-da-maior-empresa-do-pais/#_ftn2)>> Acesso em 25 de maio de 2023.

DE CICCO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

DELGAGO, Fernanda e GAUTO, Marcelo. Composição dos preços de paridade dos combustíveis no Brasil. Energia. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 75, n. 06, pp. 44-48, 2021. Disponível em: <<<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/84703/80191>>>. Acesso em 19 de junho de 2023.

DE PAULA, João Eduardo Gomide. *Intervenção Estatal e Petróleo*. 2013. 236f. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, São Paulo.

DWECK, E; TEIXEIRA, R.A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Texto para Discussão. *Unicamp. IE*, Campinas, n. 303, jun. 2017. Disponível em: <<<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>>> Acesso em 22 de maio de 2023.

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 Silva. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

FARJAT, G. *Droit Économique*. Paris: PUF, 1971.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FERREIRA, Bernardo. Exceção e história no pensamento de Carl Schmitt. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 105, pp. 348-349, jul./dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Sujeito e Ordem. Romantismo e Decisionismo no Pensamento de Carl Schmitt. Dados- *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n.4, p.599-648, 2002.

FIORI, José Luis. Reforma ou Sucata: O Dilema Estratégico do Setor Público Brasileiro. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v.31, n. 11, p. 65-80, setembro de 1993. Disponível em: <<<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2307/1248>>> Acesso em 30 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Sobre o consenso de Washington*. UFRJ/IEI, 1995.

FLEXOR, G.; LEITE, S. Mercado de terra, commodities boom e land grabbing no Brasil. In MALUF, R.S.; FLEXOR, G. *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

FURTADO, Celso. *Brasil: A Construção Interrompida*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. *O Capitalismo Global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GALLI, Carlo. *Janus's Gaze – essays on Carl Schmitt*. Translated by Amanda Minervi. Duke University Press: London, 2015.

GOLDENBERG, J.; PRADO, L. T. S. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC. *Tempo Social*, 15(2), 219-235, 2003. Disponível em: <<<https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12410>>> Acesso em 26 de maio de 2023.

GONCALVES, R. J. A. F. ; MILANEZ, B. ; WANDERLEY, L. J. M. *Neoextrativismo Liberal-Conservador: a política mineral e a questão agrária no governo Temer*. *Revista Okara: Geografia em Debate (UFPB)*, v. 12, p. 348-395, 2018. Disponível em: <<<https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/okara/article/view/41321/20732>>> Acesso em 19 de junho de 2023.

GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 31, p. 5-30, 2012. Disponível em: <<[file:///C:/Users/yrliclima/Downloads/1+-+Governo+Lula+e+o+nacional-desenvolvimentismo+%C3%A0s+avessas+-+Reinaldo+Gon%C3%A7alves\\_com%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/yrliclima/Downloads/1+-+Governo+Lula+e+o+nacional-desenvolvimentismo+%C3%A0s+avessas+-+Reinaldo+Gon%C3%A7alves_com%20(2).pdf)>> Acesso em 15 de maio de 2023.

GONCALVES, R. J. A. F.; MILANEZ, B.; WANDERLEY, L. J. M. Neoextrativismo Liberal-Conservador: a política mineral e a questão agrária no governo Temer. *OKARA: Geografia em Debate (UFPB)*, v. 12, p. 348-395, 2018. Disponível em: <<<file:///C:/Users/yrliclima/Downloads/pdf.pdf>>> Acesso em 07 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Ô Abre-Alas: A Nova Inserção do Brasil na Economia Mundial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

\_\_\_\_\_. e POMAR, V. *O Brasil Endividado – como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90*. 2ª reimp. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

Governo Lula deu continuidade à política monetária de FHC. *Diário Grande ABC*. Disponível em: <<<https://www.dgabc.com.br/Noticia/212426/governo-lula-deu-continuidade-a-politica-monetaria-de-fhc>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

Governo Lula teve crescimento médio de 4% do PIB e superou FHC. *Rede Brasil Atual*. Disponível em: <<<https://www.redebrasilatual.com.br/economia/governo-lula-teve-crescimento-medio-de-4-do-pib-e-superou-fhc/>>> Acesso em 19 de maio de 2023.

GOYARD-FABRE, S. *Princípios filosóficos do direito moderno*. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. Lucratividade e função social nas empresas sob controle do Estado. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. São Paulo, n. 55, pp.35-59, jul./set. 1984.

\_\_\_\_\_. O conceito de normas-objetivo. In: CLÉVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). *Doutrinas essenciais de direito constitucional: Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2013, p.837-859, v.1.

\_\_\_\_\_. *Por que tenho medo dos Juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

GUDYNAS, E. *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: Centro Latino Americano de Ecología Social, Centro de Documentación e Información Bolívia, 2015.

\_\_\_\_\_. Extractivisms: tendencies and consequences. In: MUNCK, R; DELGADO WISE, R. (eds.). *Reframing Latinamerican Development*. London: Routledge, 2018, p.71. Disponível em: <<<file://smb.mppr/MPCTAPRCCIVG06P08/CAROLINE%20CHIAMULERA/Yago/Soberania/Commodities%20e%20Neoextrativismo/>>>

GudynasExtractivismsTendenciasConsequences18%20(1).pdf>> Acesso em 07 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: (Vários autores). *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP); Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), 2009, p.188-189 e p.208-213. Disponível em:

<<<http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf>>> Acesso em 07 de junho de 2023.

GÜMPLOVÁ, Petra. *Law, sovereignty and democracy: Hans Kelsen's critique of sovereignty*. Texto apresentado na 67ª Conferência Anual da Associação de Ciência Política do Centro-Oeste, 2014. Disponível em: <<[https://www.academia.edu/64955180/Law\\_Sovereignty\\_and\\_Democracy\\_Hans\\_Kelsen\\_s\\_Critique\\_of\\_Sovereignty](https://www.academia.edu/64955180/Law_Sovereignty_and_Democracy_Hans_Kelsen_s_Critique_of_Sovereignty)>> Acesso em 22 de abril de 2023

GUTHRIE, W.K.C. *Os Sofistas*. Tradução de João Rezende Costa. São Paulo: Paulus, 1995.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

JAYASURIYA, Kanishka. Globalization, Sovereignty, and the Rule of Law: From Political to Economic Constitutionalism?. *Constellations*, vol. 8, n. 4, p. 442-460, 2001.

KAMEL, Ali. *Dicionário de Lula: um presidente exposto por suas próprias palavras*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

KAZ, Roberto. O Petróleo é deles. *Piauí – Questões Jurídicas*. Edição 118, Julho de 2016. Disponível em: <<<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-petroleo-e-deles-2/#:~:text=O%20preg%C3%A3o%20que%20marcou%20a,promover%20a%20marca%20no%20exterior>>> Acesso em 19 de junho de 2023.

KELSEN, Hans. *Teoría Pura del derecho*. 4ª ed e 9ª reimp. Buenos Aires: Eudeba, 2009.

KENNEDY, Ellen. *Constitutional Failure – Carl Schmitt in Weimar*. Duke University Press: London, 2004.

LANG, M. *et al* (org.). *Descolonizar o Imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. Tradução Igor Ojeda. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

Leia a íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

LESSA, Renato. *Agonia, aposta e ceticismo - ensaio de filosofia política*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

LIMA, Lucas Gonçalves de; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Interpretações da Política Econômica nos Governos Lula e Dilma. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 39, n. 79, p. 251-275, jun. 2021. Disponível em: <<[https://professor.ufrgs.br/sites/default/files/pedrofonseca/files/lima\\_e\\_fonseca\\_gov\\_lula\\_e\\_dilma\\_2021\\_0.pdf](https://professor.ufrgs.br/sites/default/files/pedrofonseca/files/lima_e_fonseca_gov_lula_e_dilma_2021_0.pdf)>> Acesso em 15 de maio de 2023.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. *Carl Schmitt e a Fundamentação do Direito: seguido dos textos de Carl Schmitt “sobre os três tipos de pensamento jurídico” e “o Führer protege o direito”*. Tradução de Peter Neumann e Revisão de Tradução de Ronaldo Porto Macedo Jr. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. O decisionismo jurídico de Carl Schmitt. *Lua Nova (Impresso)*, São Paulo, v. 32, n.1, p. 201-216, 1994. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/ln/a/yznQKRvn5ZLvRb8gXrP9P4F/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 02 de abril de 2023.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução de Antônio D’Ellia. São Paulo: Cultrix, 2006.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Limites à Abrangência e à Intensidade da Regulação Estatal. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 1, p. 69-93, 2003. Disponível em: <<[https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/redae-4-novembro-2005-floriano\\_azevedo.pdf](https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/redae-4-novembro-2005-floriano_azevedo.pdf)>> Acesso em 04 de julho de 2023.

MARTÍNEZ, José Caamaño. *El pensamiento jurídico-político de Carl Schmitt*. Porto Editores, 1950.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. *O pensamento político-constitucional de Carl Schmitt no contexto histórico-político da República de Weimar*. 1996. 109f. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina.

MEDEIROS, C. A.. *Notas sobre o desenvolvimento econômico recente na China*. In: O Papel de Hong Kong na modernização da China. Coleção documentos. Série Assuntos Internacionais. São Paulo, 1997. v. 50. p. 1-13. Disponível em: <<<http://200.144.254.127:8080/textos/medeiroschina.pdf>>> Acesso em 06 de junho de 2023.

MEDEIROS, Lea Vidigal. *Direito Econômico e Soberania Alimentar*. 2021. 340f. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, p.63-64. Disponível em: <<<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-22072022-110957/publico/5699016DIO.pdf>>> Acesso em 06 de julho de 2023.

\_\_\_\_\_. *Direito econômico e superação do subdesenvolvimento: BNDES e planejamento*. 2016. 331f. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, São Paulo.

Michel Temer assume a presidência da República até dezembro de 2018. *Portal G1*. Disponível em: <<<https://g1.globo.com/hora1/noticia/2016/09/michel-temer-assume-presidencia-da-republica-ate-o-final-de-2018.html>>> Acesso em 23 de maio de 2023.

MILANEZ, B. e SANTOS, R.S.P. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós-Ciências Sociais*, v. 10, p. 119-148, jan./jun.2013



MISHKIN, F. Will Monetary Become More of A Science? NBER Working Paper, Cambridge: *National Bureau of Economic Research*, n. 13566, oct. 2007. Disponível em: <<<https://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2007/200744/200744pap.pdf>>> Acesso em 23 de maio de 2023.

MOHNHAUPT, Heinz. Justus Wilhelm Hedemann e o Desenvolvimento da Disciplina Direito Econômico. In BERCOVICI, Gilberto (coord.). *Cem Anos da Constituição de Weimar (1919-2019)*. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 471-510.

MORAIS, J.M. *Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore*. Brasília. Ipea; Petrobras, 2013.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 4 (124), p. 507-527, outubro-dezembro/2011. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/rep/a/w5JpTVKDzjRtbq3rVdC9pfm/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

NETO, L.S. Entre o neodesenvolvimentismo e a ortodoxia: contradições da política econômica no governo Dilma Rousseff. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica Rio de Janeiro*, v. 13, n. 3, p. 491-507, set-dez. 2021. Disponível em: <<<https://periodicos.uff.br/revistapassagens/article/view/46148/30096>>> Acesso em 21 de maio de 2023.

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1996-2006). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun.2010. Disponível em: <<<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NNHBvMBK87QHRyV9XCFcQSB/?format=pdf&lang=pt>>> Acesso em 15 de maio de 2023.

NUSDEO, Fábio. Modesto Carvalhosa e o Direito Econômico: Um resgate necessário. *Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro*, v. 161, p. 9, 2013.

OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: SCAFF, F.F; CONTI, J.M.

(Org.). *Orçamento Público e Direito Financeiro*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, v. 1, p. 1179-1204.

\_\_\_\_\_. A ordem econômica brasileira e a caça aos artigos 171 e 192: buscando o processo e chegando ao atraso. In: NUSDEO, F.; PINTO, A. E. (Org.). *A Ordem Econômica Constitucional: estudos em celebração ao 1º centenário da Constituição de Weimar*. 1ª ed: Revista dos Tribunais, 2019, p. 252.

\_\_\_\_\_.; MEDEIROS, Lea Vidigal. Preços administrados: disciplina e experiência jurídica no Brasil (homenagem a Washington Peluso Albino de Souza). *Revista Semestral de Direito Econômico*, v. 1, p. 1-34, 2021. Disponível em: <<<http://resede.com.br/index.php/revista/article/view/24/15>>> Acesso em 23 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. *Recursos genéticos e desenvolvimento: os desafios furtadiano e gramsciano*. 2008. 287f. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, p.23. Disponível em: <<[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06112008-081758/publico/Alessandro\\_Octaviani\\_texto.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06112008-081758/publico/Alessandro_Octaviani_texto.pdf)>> Acesso em 30 de maio de 2023.

O que é gasoduto e como ele funciona? *Etesco – 65 anos*. Disponível em: <<<https://etesco.com.br/o-que-e-gasoduto-e-como-ele-funciona/>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

PAUPERIO, A. Machado. *O conceito polêmico de soberania*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

Petrobras confirma venda da fatia na BR Distribuidora e embolsa R\$ 11,4 bilhões. *Valor Investe/Globo – Empresas*. Disponível em: <<<https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2021/07/01/petrobras-confirma-venda-da-fatia-na-br-distribuidora-e-embolsa-r-114-bilhoes.ghtml>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

Petrobras encerra venda de sua participação na BR Distribuidora. *Agência Brasil*. Disponível em: <<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-07/petrobras-encerra-venda-de-sua-participacao-na-br-distribuidora>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

Petrobras fecha venda da NTS para fundo gerido por Brookfield e Itaúsa. *Infomoney*. Disponível em: <<<https://www.infomoney.com.br/mercados/petrobras-fecha-venda-da-nts-para-fundo-gerido-por-brookfield-e-itausa/>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

Petrobras lançará ações na Bolsa de NY. *Folha de São Paulo*. 22/06/1999. Disponível em: <<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi22069912.htm>>> Acesso em 19 de junho de 2023.

Petrobras vê até US\$ 35 bi em desinvestimentos até 2025. *Forbes*. Disponível em: <<<https://forbes.com.br/forbes-money/2020/11/petrobras-ve-ate-us35-bi-em-desinvestimentos-ate-2025/>>> Acesso 21 de junho de 2023

Petrobras vende TAG e, com 'lucro', paga aluguel para usar gasodutos que privatizou. *Central Única dos Trabalhadores*, em 05/04/2021. Disponível em: <<<https://www.cut.org.br/noticias/petrobras-vende-tag-e-com-lucro-paga-aluguel-para-usar-gasodutos-que-privatizou-293a>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. -- PETROBRAS. *Fato relevante*: análise da área de Tupi. Rio de Janeiro, 08 de novembro de 2007. Disponível em: <<<http://siteempresas.bovespa.com.br/consbov/ArquivosExibe.asp?site=&protocolo=140478>>> Acesso em 05 de junho de 2023.

PINTO, E.G. *Constituição fiscalmente interdita*: riscos, ajustes e prioridades no ciclo orçamentário brasileiro. 2022. Tese (Livre-Docência em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo.

\_\_\_\_\_. *Financiamento de Direitos Fundamentais*: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

\_\_\_\_\_. Retrato de Dorian Gray Fiscal mudou 17 vezes o ADCT por DRU e Teto. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<<https://www.conjur.com.br/2022-nov-29/contas-vista-dorian-gray-fiscal-alterou-17-vezes-adct-dru-teto>>> Acesso em 24 de maio de 2023.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*: As Origens da Nossa Época. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PONTIER, Jean-Marie Pontier. Le principe de subsidiarité au profit des collectivités territoriales. *Revue Juridique de l'Océan Indien*, 2003, 03, pp.27-42. Disponível em: <<<https://hal.science/hal-02541623/>>> Acesso em 04 de julho de 2023.

Plano Brasil Maior. *Governo Federal*. Disponível em: <<<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/carne-bovina/anos-anteriores/plano-brasil-maior.pdf>>> Acesso em 21 de maio de 2023.

Plano de Negócios e Gestão da Petrobras 2017-2021 (PNG 2017-2021). Disponível em: <<[http://www.transeletron.com.br/wp-content/uploads/PNG\\_2017\\_2021\\_apresentacao.pdf](http://www.transeletron.com.br/wp-content/uploads/PNG_2017_2021_apresentacao.pdf)>> Acesso em 14 de junho de 2023.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. *Biblioteca da Presidência da República*. Brasília, 1995. Disponível em: <<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>> Acesso em 10 de maio de 2023.

PRATES, Daniela Magalhães. *O regime de câmbio flutuante no Brasil: 1999-2012: especificidades e dilemas*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <<[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3901/1/O%20regime%20de%20c%C3%A2mbio%20flutuante%20no%20Brasil\\_1999-2012.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3901/1/O%20regime%20de%20c%C3%A2mbio%20flutuante%20no%20Brasil_1999-2012.pdf)>> Acesso em 15 de maio de 2023.

PREBISCH, R. *El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de Sus Principales Problemas*. In Adolfo Currieri (org.). *La Obra de Prebisch en la CEPAL*, vol. 1, p.16. Disponível em: <<[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/4/prebisch\\_desarrollo\\_problemas.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/4/prebisch_desarrollo_problemas.pdf)>> Acesso em 07 de julho de 2023.

PREUSS, Ulrich K., Carl Schmitt and the Weimar Constitution. In MEIERHENRICH, Jens & SIMONS, Oliver (orgs.). *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2016, p. 471-489.

Quanto o Governo Temer perdeu (e seus adversários ganharam) com a greve. *El País* – *Brasil*. Disponível em:

<<[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/28/politica/1527523479\\_591698.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/28/politica/1527523479_591698.html)>>  
Acesso em 19 de junho de 2023.

QUEIROZ, R.M.R. *Monografia Jurídica Passo a Passo: projeto, pesquisa, redação e formatação*. São Paulo: Método, 2015.

RAMOS, Ana Paula. *Estabilização e política econômica: a experiência do plano real*. 1998. 131f. Dissertação de Mestrado em Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

RICCOMINI, C.; SANT'ANNA, L.G.; TASSINARI, C. C. Pré-sal: geologia e exploração. *Revista da Universidade de São Paulo*, v. 95, p. 33-42, 2012. Disponível em: <<<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/52236/56272>>>. Acesso em 19 de maio de 2023.

ROBINSON, Andy. *Oro, petróleo y aguacates: las nuevas venas abiertas de América Latina*, Barcelona, Arpa, 2020.

RODRIGUES, Larissa Araujo. *Cenário Econômico-Financeiros da Produção em Campos do Pré-Sal sob Distintos Regimes Regulatórios*. 2016. 410f. Tese de Doutorado em Ciências. Programa de Pós-Graduação em Energia do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p.14. Disponível em: <<<file:///C:/Users/yrlclima/Downloads/TeseCorrigLarissaAraujoRodrigues.pdf>>> Acesso em 15 de junho de 2023.

RODRÍGUEZ, N. L. Crisis, reprimarización y territorio en economías emergentes: caso Colombia. V *Jornadas de Geografía Económica*. Girona, p. 256-257. 2012. Disponível em: <<[http://www3.udg.edu/publicacions/vell/electroniquesCrisis\\_economica\\_e\\_impactos\\_territoriales/2/2\\_1\\_LEON\\_RODRIGUEZ.pdf](http://www3.udg.edu/publicacions/vell/electroniquesCrisis_economica_e_impactos_territoriales/2/2_1_LEON_RODRIGUEZ.pdf)>>. Acesso em 06 de junho de 2023.

ROSA, Luiz Pinguelli. Energia nos Governos Lula e Dilma – perspectivas. *Revista da Universidade de São Paulo*, São Paulo, n. 104, p. 45-50, janeiro/fevereiro/março, 2015. Disponível em:

<<file:///C:/Users/yrlclima/Downloads/106752-Texto%20do%20artigo-188566-1-10-20151028%20(1).pdf>> Acesso em 18 de maio de 2023.

RUSSO, Fátimo Ferreira. *Privatização da Vale do Rio Doce: Valores, Manifestações e Implicações*. 2002. 91f. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

RÜTHERS, Bernd. *Derecho Degenerado – Teoría Jurídica y Juristas de Cámara en el Tercer Reich*. Traducción e introducción de Juan Antonio García Amado. Marcial Pons: Madrid, 2016.

SACCO, Gianluca. Da teologia política à teologia econômica. Entrevista com Giorgio Agamben. Trad. Selvino José Assmann. *Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis*, vol. 2, n. 2, Florianópolis, jul/dez. 2005. Disponível em: <<[http://www.interthesis.cfh.ufsc.br/interthesis5/trad1\\_22.pdf](http://www.interthesis.cfh.ufsc.br/interthesis5/trad1_22.pdf)>> Acesso em 05 de maio de 2023.

SAUER, I. L.. O pré-sal e a geopolítica e hegemonia do petróleo face às mudanças climáticas e à transição energética. In: Adolpho José Melfi; Aroldo Misi; Diogenes de Almeida Campos; Umberto Giuseppe Cordani. (Org.). *Recursos Minerais no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2016, p. 316-330. Disponível em: <<[https://www.seesp.org.br/site/images/Recursos\\_Minerais\\_Ildo\\_Sauer\\_1.pdf](https://www.seesp.org.br/site/images/Recursos_Minerais_Ildo_Sauer_1.pdf)>> Acesso em 14 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_.; RODRIGUES, L.A. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. *Estudos Avançados*, v. 30, p. 185-229, 2016. Disponível em: <<<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/124279/120607>>> Acesso em 18 de maio de 2023.

SCAFF, F. F. Como baixar o preço dos combustíveis no Brasil. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<<https://www.conjur.com.br/2022-jun-21/contas-vista-baixar-preco-combustiveis-brasil>>> Acesso em 19 de junho de 2023.

SCHEUERMAN, William E., “States of Emergency” In MEIERHENRICH, Jens & SIMONS, Oliver (orgs.), *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2016.

\_\_\_\_\_. The Economic State of Emergency. *Cardozo Law Review* vol. 21, 2000, pp. 1869-1894.

SCHMITT, Carl. *Le categorie del 'politico'* - Saggi di teoria politica a cura di Gianfranco Miglio e di Pierangelo Schiera. Bologna: Società editrice il Mulino, 1972.

\_\_\_\_\_. *Legality and Legitimacy*. Translated and edited by Jeffrey Seitzer. Duke University Press, 2004

\_\_\_\_\_. *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*. Traducción de Pedro Madrigal Devesa. Madrid: Tecnos, 2008, p. 47-69.

\_\_\_\_\_. *O conceito do político – teoria do Partisan*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

\_\_\_\_\_. *Le trois types de pensée juridique*. Paris: PUF, 1995.

\_\_\_\_\_. *O guardião da constituição*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p.67-68.

\_\_\_\_\_. Strong State and Sound Economy: An Address to Business Leaders *In* CRISTI, Renato, *Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism: Strong State, Free Economy*, Cardiff, University of Wales Press, 1998, pp. 212-232.

\_\_\_\_\_. *Teología Política*. Madrid: Editorial Trotta, 2009, p.20.

\_\_\_\_\_. *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial: Madrid, 1996.

\_\_\_\_\_. *Verfassungslehre*. Duncker & Humblot. Berlin.

SCHNEIDERMAN, David. *Constitutionalizing Economic Globalization: Investment Rules and Democracy Promise*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2008.

SCHULD, J. e ACOSTA, A. Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?. *Revista Nueva Sociedad*, v. 204, p. 70-89, jun.2006. Disponível em: <<[https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1284480839.acosta\\_001.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1284480839.acosta_001.pdf)>> Acesso em 06 de junho de 2023.

Senadores avaliam venda da TAG pela Petrobras. *Agência Senado Federal*, em 19/06/2019. Disponível em:<<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/19/senadores-avaliam-venda-da-tag-pela-petrobras>>> Acesso em 21 de junho de 2023.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Estado de exceção e autoritarismo líquido na América Latina. *Poliética – Revista de Ética e Filosofia Política*, v.8, p.94-125, 2020.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVEIRA, T.H.O.B.P. *O Plano Real e o Balanço de Pagamentos do Brasil*. 2015. 192f. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo.

SILVESTRI, Letícia T.; TASSINARI, CLARISSA. Decisão judicial, Estado Democrático de Direito e interesses econômicos: uma análise da relação entre direito e economia a partir do caso da ADI 5624. *Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 13, p. 19-38, 2021. Disponível em: <<<http://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/316/263>>> Acesso em 22 de junho de 2023.

SOLER, J.L. *O neoextrativismo e a ordem econômica constitucional brasileira*. 2022. 163f. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, São Paulo.

SOUSA, Francisco José da Rocha de. *A proposta do Poder Executivo para o marco legal do Pré-Sal*. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. Estudo. 2009. Disponível em: <<[file:///C:/Users/yrlclima/Downloads/proposta\\_poder\\_sousa%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/yrlclima/Downloads/proposta_poder_sousa%20(1).pdf)>> Acesso em 5 de junho de 2023.

SOUSA, Ivo Carneiro de. Colonialismo, Economia-Mundo e Globalização: trajetórias e debates historiográficos. *Colóquio Internacional Globalização e Contextos Locais na África Subsariana*, 2002, p. 137-159. Disponível em:



<<<https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/6931.pdf>>> Acesso em 08 de maio de 2023.

SOUZA, Leonardo Silveira de. O Pré-Sal Brasileiro e suas Vertentes: da Evolução Geológica ao Mercado Internacional do Petróleo. 179f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geologias do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, p.32-33. Disponível em: <<<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/37255/1/Tese%20-%20O%20Pre%cc%81-sal%20brasileiro%20e%20suas%20vertentes.pdf>>> Acesso em 05 de junho de 2023.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. In SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. (Org.). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 740-741.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Conflitos Ideológicos na Constituição Econômica, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. Vol. 74/75, Janeiro. Julho de 1992, pp. 17 a 39.

SROUR, Sandra. *A Reforma do Estado e a Crise no Setor de Energia Elétrica: Uma Visão Crítica do Caso Brasileiro*. 2005. 136f. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Faculdade Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.

STRECK, L. L.. Aplicar a "Letra da Lei" é uma atitude positivista?. *Novos Estudos Jurídicos (Online)*, v. 15, p. 158-173, 2010.

SVAMPA, Maristela. Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, nº 244, pp. 30-46, marzo-abril de 2013.

\_\_\_\_\_. «Néo-‘développementisme’ extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique latine». *Problèmes d'Amérique Latine*, n. 81, pp. 103-127, verano de 2011. Disponível em: <<<https://maristellasvampa.net/wp-content/uploads/2022/05/Svampa-Maristella-fr-PAL.pdf>>> Acesso em 06 de junho de 2023

TÁCITO, Caio. Gás natural – participação privada – concessão de obra pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 242, p.311-316, outubro/dezembro de 2005. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrclima/Downloads/admin,+G%C3%A1s+natural+-+Participa%C3%A7%C3%A3o+privada+-+Concess%C3%A3o+de+obra+p%C3%BAblica.pdf>> Acesso em 30 de maio de 2023.

TAVARES, D.A. *Conteúdo Local – Perspectivas da Soberania e Desenvolvimento Econômico Brasileiro no Contexto do Pré-Sal*. 2020. 185f. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 63. Disponível em: <<[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-01052021-204426/publico/6855252\\_Dissertacao\\_Original.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-01052021-204426/publico/6855252_Dissertacao_Original.pdf)>> Acesso em 07 de julho de 2023.

TOKARSKI, A.P. A política de preços dos combustíveis, o mercado interno e o interesse público. *Princípios* (São Paulo), v. 41, p. 265-286, 2022. Disponível em: <<<https://revistaprincipios.emnuvens.com.br/principios/article/view/195/108>>> Acesso em 19 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. As atribuições da Petrobras na exploração do petróleo no pré-sal à luz do projeto constitucional de superação do subdesenvolvimento. 97f. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. As mudanças na lei de partilha do pré-sal e o bloqueio ao desenvolvimento nacional. *Princípios* (São Paulo), v. 1, p. 318-339, 2020. Disponível em: <<<https://revistaprincipios.emnuvens.com.br/principios/article/view/81/44>>> Acesso em 27 de junho de 2023.

VALVERDE, Rosemergue; OLIVEIRA, Rosenildes Chagas. Primarização da pauta de exportações, desindustrialização e doença holandesa no Brasil. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*, IPEA, 2011. Disponível em: <<<https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area4/area4-artigo9.pdf>>> Acesso em 06 de junho de 2023.

VATTER, Miguel. The Political Theology of Carl Schmitt. In MEIERHENRICH, Jens & SIMONS, Oliver (orgs.), *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2016, p. 245-268.

VIEIRA JUNIOR, P. A.; BUAINAIN, A. M. ; FIGUEIREDO, E. V. C. O Brasil Alimentará a China ou a China Engolirá o Brasil?. *Revista Tempo do Mundo*, v. 2, p. 51-82, 2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/yrlclima/Downloads/RTM\_49.pdf>> Acesso em 06 de junho de 2023.

VITA, Leticia, Constitucionalismo Social como Democracia Económica: Una Relectura de la Constitución de Weimar a la Luz del Aporte de Hugo Sinzheimer, *Historia Constitucional*, vol. 19, 2018, pp. 565-591.

OREIRO, J.L. e PAULA, L.F. A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar, versão de 29/09/2019, *Mimeo*. Disponível em: <<[https://www.researchgate.net/publication/336147850\\_A\\_economia\\_brasileira\\_no\\_governo\\_Temer\\_e\\_Bolsonaro\\_uma\\_avaliacao\\_preliminar](https://www.researchgate.net/publication/336147850_A_economia_brasileira_no_governo_Temer_e_Bolsonaro_uma_avaliacao_preliminar)>> Acesso em 25 de maio de 2023.

OSÓRIO, L.F.; ARMADO, A.M. *Brasil sob escombros: desafios do governo Lula para reconstruir o país*. São Paulo: Boitempo, 2023.

WANDERLEY, L. J. M. ; GONCALVES, R. J. A. F. ; MILANEZ, B. O interesse é no minério: o neoextrativismo ultraliberal marginal e a ameaça de expansão da fronteira mineral pelo governo Bolsonaro. *Revista da Anpege*, v. 16, p. 555-599, 2020. Disponível em: <<<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/12457/pdf>>> Acesso em 19 de junho de 2023.

WARAT, Luis Alberto. *O Direito e sua Linguagem*. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John. (Org.). *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? - Superávit Primário. *Ipea – desafios do desenvolvimento*. Disponível em: <<[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2065:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2065:catid=28)>> Acesso em 16 de maio de 2023.

ZARKA, Yves Charles. Carl Schmitt: la pathologie de l'autorité. *Cités*, No. 6, Qu'est-ce qu'un chef ? La crise de l'autorité aujourd'hui, 2001.