

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Mateus Bichels Pacheco

Interesse Público e Proveito Econômico no Contexto da Petrobras: O Impacto da Lei 13.303/2016 na Política de Paridade de Preços

Florianópolis

2023

Mateus Bichels Pacheco

Interesse Público e Proveito Econômico no Contexto da Petrobras: O Impacto da Lei 13.303/2016 na Política de Paridade de Preços

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori.

Florianópolis

2023

Pacheco, Mateus

Interesse Público e Proveito Econômico no Contexto da Petrobras: O Impacto da Lei 13.303/2016 na Política de Paridade de Preços / Mateus Pacheco ; orientador, Luiz Henrique Cademartori, 2023. 56 p. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. I. Cademartori, Luiz Henrique. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Mateus Bichels Pacheco

**Interesse Público e Proveito Econômico no Contexto da Petrobras: O Impacto da Lei
13.303/2016 na Política de Paridade de Preços**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 9 de março de 2023.

Coordenação do Curso

Banca examinadora

Prof.(a) Dr.(a) Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Orientador(a)

Paulo Vitor Petris Tambosi

Matheus Galembeck Ahern Miranda

Florianópolis, 2023.



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Mateus Bichels Pacheco

RG: 9.855.844

CPF: 074.306.869-66

Matrícula: 19100976

Título do TCC: Interesse Público e Proveito Econômico no Contexto da Petrobras:
O Impacto da Lei 13.303/2016 na Política de Paridade de Preços

Orientador(a): Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori.

Eu, Mateus Bichels Pacheco, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 9 de março de 2023.

MATEUS BICHELS PACHECO

RESUMO

O problema a ser estudado nessa pesquisa é se a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) de alguma forma influencia para a manutenção ou mudança na atual política de preços, de forma que possa ser utilizada como argumentação jurídica para a tomada de decisão. Para isso, utilizou-se o método dedutivo e os meios de pesquisa bibliográfico e legislativo. O presente trabalho busca explicar conceitos atinentes ao tema, trazer um panorama histórico do sistema previamente adotado de subsídios de preço e da implementação do Preço de Paridade Internacional (PPI), e realizar uma análise pormenorizada da Lei das Estatais, destacando quais artigos demonstram uma tendência para a persecução do interesse social em face do proveito econômico ou vice-versa, e de que forma contribuem para a resolução da problemática deste trabalho. Analisando sistemicamente o diploma legislativo, conclui-se, a despeito de existirem artigos para os dois vieses, que a Lei das Estatais busca, primordialmente, um alinhamento entre os interesses dos acionistas privados e do controlador público, remunerando os minoritários, desrespeitados durante a época de subsídios de preços, mas, concomitantemente, perseguindo o interesse público específico que justificou a criação da estatal.

Palavras-Chave: Petrobras; Preço de Paridade Internacional; Lei das Estatais.

ABSTRACT

The problem to be studied by this research is if the Law 13.303/2016 (Public Companies' Law) somehow influence the maintenance or the change of the current price's policy, so it can be used as juridic argumentation to the decision taking. For that, it was used the deductive method and the bibliographic and legislative means of research. This work pursues to explain concepts that are relevant to the theme, to bring a historic overview of the previously adopted price subsidy system and the implementation of the International Parity Price, and to do a detailed analysis of the Public Companies' Law, highlighting which articles demonstrate a tendency for the pursuit of the social interest in face of the economic profit or vice versa, and in which ways they contribute to the resolution of the problem of this work. By systemic analyzing the law diploma, the conclusion is that, despite the existence of articles for the two biases, the Public Companies' Law primary searches for an alignment of the interests from the private shareholders and the public controller, rewarding the minorities, disrespected by the time of price subsidies, but, at the same time, pursuing the specific public interest that justified the creation of the public company.

Key-Words: Petrobras; International Parity Price; Law 13.303/2016.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2.1 CONCEITUAÇÃO DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA	12
2.2 DIFERENCIAÇÃO ENTRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE ECONÔMICA.....	14
2.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PETROBRAS	17
3.1 REGULAÇÃO DE PREÇOS NO PERÍODO ENTRE 2003 E 2016	20
3.2 O PPI E SUA IMPLEMENTAÇÃO	26
4.1 O INTERESSE PÚBLICO/SOCIAL E O PROVEITO ECONÔMICO NO CONTEXTO DAS ESTATAIS	30
4.2 DISPOSITIVOS FORA DA LEI DAS ESTATAIS QUE DEMONSTRAM TENDÊNCIA	33
4.3 INTRODUÇÃO À LEI DAS ESTATAIS.....	35
4.4 DISPOSITIVOS DA LEI DAS ESTATAIS QUE INDICAM TENDÊNCIA	37
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	488
REFERÊNCIAS.....	522

1 INTRODUÇÃO

A elevação no preço do barril de petróleo no mercado internacional durante o primeiro semestre de 2022, o repasse do aumento ao consumidor final e a consequente reverberação da inflação para diversos outros setores da economia, como transportes e alimentação, devido à dinâmica que o petróleo exerce como insumo básico, trouxe a discussão acerca da necessidade de regulação dos preços de combustíveis praticados pela Petrobras às mais diversas mídias e fontes jornalísticas, bem como impulsionou o debate popular acerca da matéria.

Contudo, apesar do destaque atual, o tema não é novo, e sequer fora outrora tratado como de menor relevância. Inclusive, durante este século, já se vivenciou períodos em que a Petrobras se alinhou totalmente ao controle de preços, bem como períodos durante os quais rechaçou completamente essa prática.

Nesse sentido, da primeira década à metade da segunda década do século XXI, e com maior intensidade durante a crise econômica de 2015-2016, a política de preços praticada pela Petrobras priorizava o atingimento de metas macroeconômicas estabelecidas pelo Governo Federal, em detrimento da saúde financeira da companhia e do interesse dos minoritários.

Em contrapartida, ainda em 2016, passou-se a praticar uma política de preços que indexa o valor do petróleo comercializado pela Petrobras ao preço do barril da “*commodity*” praticado no mercado internacional. Assim, passou-se a conviver com preços mais oscilantes, que, apesar de sempre superavitários e positivos para a geração de caixa da estatal, ocasionam um rápido repasse de preços ao consumidor final, que, em momentos durante os quais coincidem inflação e preço do barril do petróleo em alta, tal qual ocorreu no primeiro semestre de 2022, propulsionam a potencial crise econômica e alimentar no país.

Nesse contexto, foi promulgada, também em 2016, a Lei 13.303/2016, conhecida como a Lei das Estatais, que trouxe novas balizas de governança e práticas contratuais e licitatórias para as sociedades de economia mista e empresas públicas estatais, bem como as suas subsidiárias, em todos os âmbitos da federação.

Apesar de se tratar prioritariamente de uma contramedida legislativa aos escândalos de corrupção ocorridos na gestão das estatais, principalmente na Petrobras e na Eletrobras, os mecanismos de governança trazidos pelo novo diploma

legal podem exercer influência sobre as políticas públicas e econômicas aplicadas pela gestão das estatais brasileiras.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é compreender de que forma a Lei das Estatais influencia os conceitos consolidados doutrinariamente de interesse público e proveito econômico, ou traz tendências para a persecução de um em detrimento de outro. Ainda, busca-se retirar dessa discussão se é possível depreender qual política de preços a gestão da Petrobras deveria adotar, com base no disposto na Lei das Estatais.

Essa análise se dá de duas formas, verificando, por meio de uma análise histórica, se a Lei das Estatais pode ser considerada também uma reação ao controle de preços praticado previamente à sua promulgação, e analisando quais cláusulas efetivamente indicam uma tendência para a persecução do proveito econômico em detrimento do interesse público, ou vice-versa.

Nesse sentido, o método a ser utilizado para a elaboração da pesquisa é o dedutivo, partindo de conceitos gerais que rondam as estatais e do contexto histórico em que ocorreu a promulgação da Lei das Estatais, bem como analisando a relação de seus artigos com os conceitos de interesse público e proveito econômico, para adentrar no caso específico da política de preços que deveria ser praticada pela Petrobras, com base nessa lei.

O primeiro capítulo é destinado a apresentar conceitos e informações importantes para a análise a ser realizada nos capítulos posteriores. Dessa forma, busca-se conceituar a sociedade de economia mista, além de apresentar um retrospecto de sua criação. Em seguida, passa-se a analisar os conceitos de prestação de serviço público e exploração de atividade econômica, que, por muito tempo, a doutrina utilizou para definir a natureza jurídica de cada estatal, mas que hoje pode ter perdido sentido. Por fim, o capítulo se dedica a explorar a história da Petrobras e suas áreas de atuação.

No segundo capítulo, o enfoque é no contexto histórico que culminou tanto na implementação do Preço de Paridade Internacional, quanto na promulgação da Lei das Estatais, ambos pontos-chaves envolvidos na problemática abordada pelo trabalho. Dessa forma, inicia-se com um relato acerca do período entre 2003 e 2016, quando a Petrobras foi utilizada, por meio do controle de preços, como uma ferramenta de controle de inflação e atingimento de políticas macroeconômicas. Em

seguida, explica-se como funciona o sistema de paridade internacional dos preços dos combustíveis, bem como de que forma se deu sua implementação.

O terceiro e último capítulo foca propriamente na Lei das Estatais, nos conceitos de interesse público e proveito econômico, e de que maneira estes são manifestos naquela. Por isso, primeiramente, busca-se explicar ambos os conceitos. Em seguida, demonstra-se como estes estão manifestos em dispositivos anteriores à lei das estatais, tal qual a Constituição Federal de 1988. Após, introduz-se a Lei das Estatais, e, por último, dissecam-se cada artigo da Lei das Estatais que pode indicar uma tendência à preferência pela persecução do interesse público em detrimento do proveito econômico, ou vice-versa.

2.1 CONCEITUAÇÃO DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

A configuração capitalista moderna das empresas estatais tem surgimento nas primeiras décadas do século 20, na Europa, como consequência dos movimentos contemporâneos de nacionalização e estatização, evidenciados sobretudo nos períodos entreguerras e pós-segunda guerra mundial (COUTINHO et al, 2019).

Já em terras tupiniquins, a primeira sociedade de economia mista a surgir foi o Banco do Brasil, criado durante o Império, em 1808, pelo Príncipe Dom João VI. Contudo, ocorreu em contexto histórico prévio ao descrito no parágrafo anterior, tratando-se de caso isolado que não possui ligações com o processo de inserção da economia brasileira no capitalismo moderno, que aconteceu em momento posterior (TONIN, 2018).

Tão somente 12 décadas depois surgiu no Brasil a diagramação capitalista da sociedade de economia mista, com a fundação, na década de 1930, de companhias principalmente em setores estratégicos e de infraestrutura, que demandavam, devido a suas particularidades, um maior volume de investimentos. Como á época não havia ainda estruturas suficientes de fomento da iniciativa privada, o Estado teve de assumir a forma empresarial para explorar os empreendimentos, visando contribuir ao desenvolvimento nacional, bem como ocupar espaços ainda vazios deixados pela iniciativa privada. (TONIN, 2018).

Coutinho et al. (2019) aprofundam esse ponto, aduzindo que o estado brasileiro de certa forma assume para si parcela dos custos de produção, pois se assim não agisse inviabilizaria a continuidade da modernização do país nas áreas de infraestrutura e industrialização.

Na mesma toada, Bertoncini (2019, p. 45) resume bem o fenômeno de surgimento das estatais ao aventar que “parece ser o incentivo ao desenvolvimento econômico (talvez à inovação) e a atuação em áreas pouco atrativas ao setor privado a principal motivação de inserção estatal como agente econômico e empresário.”

Fontes-Filho (2018, p. 211) alerta para a expressiva influência que as empresas estatais tiveram nas esferas sociais, econômicas e políticas, e a sistematiza da seguinte forma:

“Sociais, pela geração de empregos e políticas de pessoal, em geral oferecendo condições acima dos padrões do mercado privado, funcionando como um direcionador; econômicas, pois representam fontes importantes de receitas para os governos pelos dividendos distribuídos, pelo poder de apoiar setores e programas de desenvolvimento, e pelos próprios investimentos que realizam; e políticas, por se qualificarem como atores de destaque das composições políticas e das barganhas na formação das coalizões de poder.” (FONTES-FILHO, 2018, p. 211).

Já a opção por um modelo societário advindo do direito privado para a consecução de atividades econômicas (DE PINHO e RIBEIRO, 2018) teria sido motivada por representar uma estrutura mais maleável e que propiciaria um aumento da proporção das atividades estatais. Esse crescimento seria necessário por ser, um dos objetivos do estado social, participar cada vez mais da vida da população (ESTORNINHO, 2009).

Com vistas à sistematização das sociedades de economia mista, a primeira normativa a ser promulgada foi a lei básica da reforma administrativa de 1967. Posteriormente, instituiu-se a Lei 6.404/1976, conhecida como a Lei das S.A., possuindo um capítulo exclusivo para as sociedades de economia mista, que têm compulsoriamente a forma de S.A. (COUTINHO et al., 2019). Por fim, mais recentemente tem-se a Lei 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, que, conforme já adiantado, será objeto de estudo no 3º Capítulo desta monografia.

Em termos práticos, a sociedade de economia mista se difere da sociedade anônima comum, pois, apesar de também realizar investimentos de longo prazo, nem sempre suas decisões são necessariamente pautadas na maximização do lucro ou na distribuição de dividendos aos acionistas (COUTINHO et al., 2019).

Por fim, na atualidade, pode-se buscar conceituá-las da seguinte maneira: “Sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, com maioria de capital público e organizadas obrigatoriamente como sociedades anônimas.” (MAZZA, 2022, p. 424).

Ou pela forma que as conceitua a Lei das Estatais, em seu Artigo 4º:

“Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta” (BRASIL, 2016).

Dessa forma, trata-se da união entre a iniciativa estatal e o modelo societário privatista.

2.2 DIFERENCIAÇÃO ENTRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE ECONÔMICA

Continuando o exposto na subseção anterior, as estatais atuam além da mera busca pelo lucro, pois perseguem certos interesses públicos, quer prestando serviços públicos, quer explorando atividades econômicas (BERTONCINI, 2019). É essa dicotomia que, por muito tempo, a doutrina e a jurisprudência utilizaram como parâmetro para definir o regime jurídico de cada estatal (DIAS e CHAGAS, 2018).

O que se passa a almejar nesta subseção é diferenciar ambos os conceitos, bem como concluir qual é a aplicação prática dessa diferenciação na contemporaneidade.

Primeiramente, insta esclarecer que, segundo Eros Grau (1997), atividade econômica em sentido amplo, ou *lato sensu*, é gênero do qual são espécies o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito, ou *stricto sensu*.

Nesse sentido, a atividade econômica *lato sensu* inclui os serviços públicos, que normalmente são exercidos pelo Estado, mas possuem como exceção a atuação privada pelas modalidades de concessão e permissão, e a atividade econômica *stricto sensu*, que por sua vez é habitualmente exercida pela iniciativa privada, mas possui a exceção da atuação estatal por meio das empresas públicas e as sociedades de economia mista (TONIN, 2018).

Agora, passa-se à difícil tarefa de tentar conceituar o serviço público. A dificuldade se dá por não se tratar de um conceito preciso, não sendo “precisável” de forma estática, mas “precisável” quando justaposto ao exemplo concreto (TOSHIO, 2004).

Dessa forma, Isaacs e Slesinger prelecionam algumas características, a partir da averiguação prática, que os serviços públicos têm em comum. Nesse sentido, para os autores, as empresas prestadoras de serviço público exercem atividades de reconhecida importância e que causariam consequências graves à comunidade se ausentes ou interrompidas (ISAACS e SLESINGER, 2004).

Além disso, para eles, tratam-se de monopólios naturais, ou seja, cuja transição para um cenário concorrencial seria economicamente inviável, devido a alta necessidade de capital fixo, de forma que uma eventual duplicação da prestação só poderia ser suportada por um número reduzido de empresas. Ademais, as empresas prestadoras de serviço necessitam estar preparadas para atender à demanda máxima dos consumidores, que pode ocorrer com periodicidade eventual, ou até mesmo rara; costumam conceder uma estabilidade maior aos ingressantes no setor; e não podem deixar de prestar o serviço diante de greve dos funcionários (ISAACS e SLESINGER, 2004).

Ainda, possuem características únicas de prestação, como a verticalização dos procedimentos, a escassez de matérias-primas, e a dificuldade de distribuição e estocagem; bem como obrigações exclusivas, como a de não discriminar os consumidores e a de operar com tarifas e condições de prestação razoáveis (ISAACS e SLESINGER, 2004).

A questão da necessidade da prestação do serviço é expressamente enfatizada por Toshio (2004), que aduz que os serviços públicos tratam-se de atividades essencialmente vocacionadas para o atendimento de necessidades primordiais da coletividade.

Mas, mesmo diante de toda essa dificuldade, alguns autores se aventuram ao tentar conceituar os serviços públicos, como é o caso de Alexandre Mazza, que os define da seguinte forma:

“Toda atividade material ampliativa, definida pela lei ou pela Constituição como dever estatal, consistente no oferecimento de utilidades e comodidades ensejadoras de benefícios particularizados a cada usuário, sendo prestada pelo Estado ou por seus delegados, e submetida predominantemente aos princípios e regras de direito público” (MAZZA, 2022, p. 1.649).

Ainda, o mesmo autor define que as atividades do outro grupo, da exploração econômica, são definidas por exclusão, pois são aquelas que não foram atribuídas ao Estado (MAZZA, 2022).

Obviamente, Mazza desconsidera, nessa afirmativa, o exercício da atividade econômica pelo Estado, por meio das empresas públicas e as sociedades de

economia mista, e o fornecimento de serviços públicos pela iniciativa privada por meio dos regimes de concessão e permissão, conforme foi debatido nesta subseção.

A aplicação prática da distinção, por muito tempo reconhecida pela doutrina, é a de que as exploradoras de atividade econômica em sentido estrito, por estarem sujeitas às regras de mercado da livre concorrência, não poderiam aproveitar dos privilégios próprios da administração pública (COUTINHO et al., 2019).

Assim, por se tratar de atividade diferenciada, conforme as características já descritas de essencialidade, garantia de fornecimento, etc., as prestadoras de serviço público não deveriam se submeter ao mesmo regime que rege os particulares. Como contraponto, ao intervir em um campo que não lhe é natural, da exploração econômica, o Estado deve respeitar procedimentos semelhantes aos da iniciativa privada (TOSHIO, 2004).

Esse entendimento é comumente utilizado pelo Supremo Tribunal Federal, tanto para analisar benefícios da administração pública que ocasionariam uma concorrência desleal, quanto para declarar inaplicáveis os entraves burocráticos que tornariam inviável a sobrevivência das estatais em cenários competitivos (COUTINHO et al., 2019).

Por outro lado, há ocasiões em que apenas por verificar o exercício da atividade pública pelo ente Estatal, o Supremo automaticamente estende os privilégios próprios da administração pública, contradizendo-se em relação ao entendimento acima (COUTINHO et al., 2019).

Como exemplos de limitações que foram discutidas pelo Supremo Tribunal Federal estão a necessidade de justa causa para a dispensa de empregados públicos (RE 589.998); a necessidade de licitação para transferência do controle de subsidiárias e controladas (ADI 5.624); a submissão ao controle dos Tribunais de Contas (MS 23.875); a impenhorabilidade de bens (RE 229.696); e a imunidade tributária (RE 600.867).

Contudo, devido à maior complexidade existente nas empresas estatais modernas, a dualidade entre prestação de serviços públicos e exploração de atividade econômica se tornou uma medida ultrapassada para conceituar a atuação do Estado no domínio econômico (DIAS e CHAGAS, 2018).

Isso, porque, tanto há atividades que poderiam ser caracterizadas ao mesmo tempo como serviço público e como exploração econômica, quanto há atividades que não se enquadram em qualquer um dos conceitos (SHIRATO, 2016). Além do mais,

muitas companhias exercem atividades correlatas, mas distantes de sua atividade fim, como a exploração de publicidade, que, contudo, possuem essencial importância para as estatais, por auxiliarem, inclusive, na manutenção da modicidade tarifária (TONIN, 2018).

Assim, o critério por muito tempo utilizado, de distinguir o regime aplicável considerando a atividade exercida, sendo ela de prestação de serviço público ou de exploração econômica, falha ao não permitir o reconhecimento de que uma mesma empresa pode exercer, simultaneamente, ambas as categorias de atividades (COUTINHO et al., 2019).

2.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PETROBRAS

Antes de adentrar nos pontos a serem debatidos neste trabalho em relação à Petrobras, é necessário realizar uma descrição da história da empresa.

Conforme aduzem Vilela et al. (2018, p. 5), “o país que detém e controla reservas petrolíferas e mantém uma estrutura adequada de refino tem vantagens competitivas sobre setores vitais da economia interna.”.

Nesse sentido, no Brasil, a exploração do petróleo tem como objetivo suprir, na medida do possível e viável, a demanda por seus derivados, principalmente a gasolina e o óleo diesel. Dessa forma, busca-se, com essa atividade, resguardar a economia interna de submeter-se à oferta de insumos provenientes de países que passam por frequentes instabilidades políticas e sociais, bem como contribuir com a balança comercial brasileira, ao possibilitar a exportação do excedente (VILELA et al., 2018).

Inicialmente, no período de 1941 a 1953, realizaram-se importantes descobertas de campos de petróleo na região do Recôncavo Baiano, á época capitaneadas pelo Conselho Nacional do Petróleo. Nesse contexto, o governo fundou a primeira refinaria estatal brasileira, na cidade de São Francisco do Conde, no estado baiano, que iniciou suas operações em 17/09/1950 com uma capacidade instalada de produção de 2.500 barris por dia (DOS SANTOS, 2021).

Diante do crescimento da oferta na produção nacional, bem como o fortalecimento contemporâneo de tendências nacionalistas na política, o debate sobre

a produção e o refino se acirrou com a campanha “O Petróleo é Nosso”, que defendia o monopólio nacional do petróleo (VILELA et al., 2018, p. 5).

Em 6 de dezembro de 1951, chegou ao Congresso o Projeto n.º 1.516, encaminhado pelo então presidente Getúlio Vargas, que previa a constituição da Sociedade por ações Petróleo Brasileiro S/A, antigo nome da Petrobras, e que veio a ser aprovado tão somente em 1953. O projeto não implicava necessariamente no monopólio estatal, mas o compromisso de que ao menos 51% das ações da companhia pertencessem ao Estado. A ideia era criar uma estrutura flexível de “ *Holding*” que possibilitasse, concomitantemente, que a companhia exercesse uma vasta gama de atividades, bem como garantisse diversas possibilidades de captação de recursos privados (DIAS e QUAGLINO, 1993).

Considerando a junção dessas características, Getúlio considerava a criação da nova empresa como uma “solução nacionalista, mas que funcionaria” (DIAS e QUAGLINO, 1993), bem como um novo marco na independência econômica do país, ao unir capital, técnica e trabalho nacionais (SCHUTTE, 2016).

Hoje, 69 anos após a sua criação, a Petrobras é uma sociedade de capital aberto, cujo controlador continua sendo a União Federal, que opera em 14 países no segmento energético, por meio da exploração, produção, refino, comercialização e transporte de petróleo, gás natural e derivados (SCHUTTE, 2016), destacando-se a produção, distribuição e comercialização da gasolina, do óleo diesel e do gás liquefeito de petróleo (BARBOSA, 2022).

Por fim, a Petrobras atua de acordo com as seguintes “políticas públicas”, termo que o governo federal cunha para descrever as estratégias de atuação da empresa estatal:

Realiza a exploração e a produção de petróleo e gás natural, bem como o refinamento do óleo bruto brasileiro. Atua no transporte, comercialização e armazenamento de diversos produtos e opera uma malha de oleodutos e gasodutos, navios petroleiros e terminais terrestres e aquaviários. Participa do mercado de gás natural incluindo logística, distribuição e processamento (RAEEF, 2022, p. 20).

Portanto, em menos de 7 décadas, a Petrobras se transformou em relevante companhia do mercado petrolífero mundial. E, devido ao monopólio que exerce sobre

diversas etapas do processo de extração e refino, o preço a ser praticado para o consumidor brasileiro tornou-se ponto de discussão e polêmica a partir das primeiras décadas do Século XXI, conforme se verá no capítulo seguinte.

3.1 REGULAÇÃO DE PREÇOS NO PERÍODO ENTRE 2003 E 2016

Em 2012, analistas financeiros especializados já alertavam para os riscos envolvidos na atividade exercida pela Petrobras por conta do rápido aumento do endividamento e pela diminuição da lucratividade da operação. Contudo, a confiabilidade para obtenção de créditos e para a captação de investimentos não foi abalada, pois pendia no outro lado da balança a enorme expectativa quanto à exploração da recém descoberta província petrolífera do Pré-Sal (MORAIS, 2017).

Como exemplos de investimentos vultosos que geraram esse aumento no endividamento da companhia, podem-se citar os investimentos para a extração do Pré-Sal, bem como a construção de 4 refinarias petrolíferas: Abreu e Lima, em Pernambuco; Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), no Rio de Janeiro; Premium I, no Maranhão; e Premium II, no Ceará. Em razão dos pesados investimentos, a dívida líquida da estatal, de 2006 a 2014, passou de 8,7 bilhões de dólares para 106,2 bilhões de dólares (MORAIS, 2017), um aumento de mais de 12 vezes.

Já o que ocasionou a perda da rentabilidade, inclusive chegando a representar prejuízo, é o que se explicará a partir de agora nesta subseção.

Ao analisar o contexto, depreende-se que, na segunda década do Século XXI, o país, como já ocorreu em décadas anteriores, enfrentava um grave problema econômico ao ter de lidar com uma inflação elevada.

A partir de 2010, a inflação já operava entre o centro da meta (4,5% ao ano) e o limite superior (6,5% ao ano) (SERIGATI, 2014). Nesse sentido, em 2010, a inflação atingiu 5,91% ao ano, o maior valor desde 2004; e em 2011, 6,5% ao ano (BARBOSA, 2022), o que trazia grave preocupação ao Governo Federal, pois a superação da meta estava muito próxima.

Por isso, a Petrobras passou a ser utilizada, pelo Governo Federal, tal qual já havia ocorrido no passado com outras estatais, como instrumento econômico de redução da inflação, sem considerar plenamente os prejuízos que isso traria ao caixa da empresa. (RIBEIRO, 2014).

O controle da inflação se operava por meio da política de reajuste de preços de alguns produtos da Petrobras (SERIGATI, 2014), que funcionava da seguinte forma:

Ao invés de seguir parâmetros internacionais, a Petrobras optava por manter os preços dos derivados que saíam de suas refinarias em valor praticamente fixo, trazendo uma falsa sensação de estabilidade dos valores. Dessa forma, eventos macroeconômicos e geopolíticos que, em regra, trariam oscilações ao preço do petróleo e derivados, como o abrupto aumento de demanda da Ásia, o início da guerra civil na Síria, a queda da capacidade ociosa da Arábia Saudita, a crise financeira dos “*Subprimes*” e a Primavera Árabe não causaram significantes alterações, por exemplo, no preço da gasolina que chegou às bombas dos postos de combustível (DELGADO e GAUTO, 2021).

Nesse sentido, como as mudanças na política de preços da Petrobras dependiam da aprovação do conselho de administração da estatal, cujo controle é exercido pelo Governo Federal, que possui preocupações políticas em relação à inflação, os reajustes de preços, necessários para o reequilíbrio financeiro da empresa, principalmente em momentos de instabilidade, eram planejados determinantemente com base nos dados da inflação prevista. Dessa forma, se o Governo Federal considerasse necessário vetar os reajustes para conter a inflação, este decidia pela manutenção dos valores, independentemente do cenário externo (DELGADO e GAUTO, 2021).

Dessa forma, colocando na balança, de um lado, o bem-estar social a ser proporcionado pelo combate à inflação, e, do outro, a manutenção da saúde financeira da estatal, o governo decidiu conscientemente subsidiar os preços dos derivados do petróleo (BARBOSA, 2022).

Contudo, apesar de ter auxiliado no controle da inflação, essas medidas trouxeram consequências severas para a Petrobras, além da economia brasileira como um todo (DELGADO e GAUTO, 2021).

Pode-se citar, inicialmente, a redução do caixa da Petrobras. De 2009 a 2012, a indústria automobilística vivia uma ótima fase no Brasil, com um incremento de 35% na quantidade de veículos circulando no período, o que ocasionou uma maior demanda por combustíveis. Contudo, por estar impossibilitada de aumentar os preços dos derivados, a Petrobras não conseguiu arrecadar o montante devido para realizar os investimentos necessários para aumentar a produção e suprir o aumento na demanda (DELGADO e GAUTO, 2021).

A solução encontrada foi realizar a importação de combustíveis pela Petrobras. Ao comprar externamente, a Petrobras era obrigada a pagar o preço

praticado no mercado internacional, mas não podia praticar o mesmo preço ao comercializar o produto dentro do Brasil, pois vigia o controle dos preços no mercado interno (DELGADO e GAUTO, 2021).

Isso fez com que a Petrobras tivesse de adquirir por um preço maior do que poderia vender (RIBEIRO e NOVAES, 2014), de forma a ter inevitáveis prejuízos apenas para suprir a demanda interna, deteriorando a sua rentabilidade (DELGADO e GAUTO, 2021).

Outra consequência foi a perda do valor de mercado da Petrobras, cuja ação, em abril de 2010, negociava acima de 45 dólares na bolsa de Nova Iorque, e que, em fevereiro de 2016, atingiu um patamar inferior a 3 dólares, o que inviabilizou inclusive o investimento em quantidade necessária para a extração da camada do Pré-sal na capacidade esperada (SERIGATI, 2014). Isso ocorreu, porque os investidores, tanto nacionais, quanto internacionais, possuem aversão ao controle de preços, independente do setor de atuação da companhia (DELGADO e GAUTO, 2021).

Por último, uma consequência macroeconômica do controle de preços foi o déficit na balança comercial brasileira. Com a crescente importação de derivados a preços mais altos do que os praticados internamente, o saldo de exportações diminuiu, enquanto que as importações aumentaram. Esse déficit foi reduzido pela exportação de plataformas da Petrobras para sua subsidiária holandesa, mas aumentado pela fuga do capital estrangeiro (SERIGATI, 2014), conforme descrito no parágrafo anterior.

Graças à política de controle de preços, de 2007 a 2015, os brasileiros pagaram preços abaixo dos praticados à época no mercado internacional. Na contramão, os prejuízos experienciados pela Petrobras pela comercialização deficitária foram muito superiores aos lucros que ela percebeu durante o período anterior em que vendeu os derivados com ágio em comparação aos preços internacionais (DE ALMEIDA e OLIVEIRA, 2016).

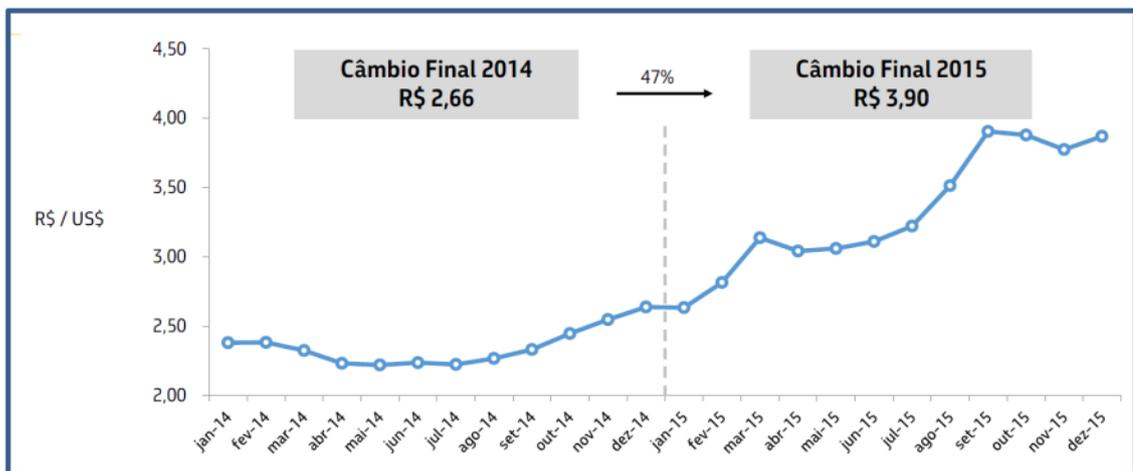
Tanto que, entre 2011 e 2014, a Petrobras acumulou um prejuízo líquido de 98 bilhões de dólares, visto que, ao passo em que realizava investimentos no Pré-sal e vivenciava um aumento na demanda interna por combustíveis, a empresa operava deficitariamente (DOS SANTOS, 2021). Além disso, a dívida aumentou cerca de 70% no período entre 2011 e 2013, crescendo em termos absolutos mais de 100 bilhões de reais de passivos ao balanço da companhia (SODRÉ, 2021).

Contudo, além da questão da política de preços, diversos outros fatores, muitas vezes relevados pela mídia e opinião pública, contribuíram para a crise que a Petrobras vivenciou no período.

São eles: a expressiva desvalorização do real no período; a variação negativa acentuada do preço do petróleo no mercado internacional; a desaceleração da economia; os casos de corrupção que derivaram na operação Lava Jato; e a crise política (SCHUTTE, 2016).

Quanto à desvalorização do Real, este sofreu uma depreciação cambial frente ao Dólar de 47% em um prazo de 2 anos, no biênio de 2014/2015, conforme demonstra o gráfico abaixo:

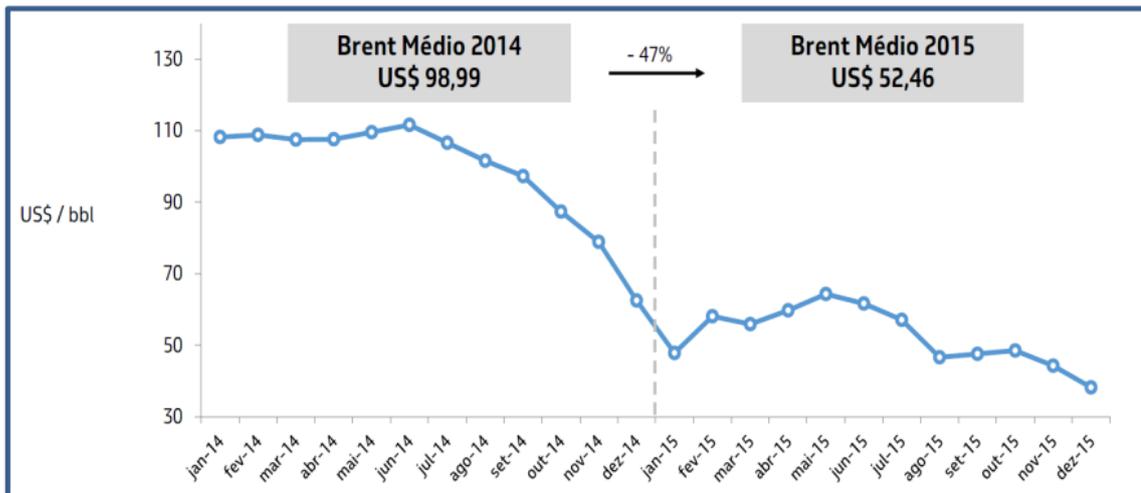
Gráfico 1 - Variação da cotação do Dólar de janeiro de 2014 a dezembro de 2015



Fonte: Lima, 2016.

Além disso, no mesmo período o valor do Barril Brent reduziu-se em 47% no mercado internacional, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Variação da cotação do Barril Brent de janeiro de 2014 a dezembro de 2015 (em dólares)



Fonte: Lima, 2016.

Nesse sentido, independentemente da política de controle de preços, que obrigou a Petrobras a importar por preço maior que o de venda, o cenário macroeconômico já era prejudicial para a petroleira brasileira.

Isso, porque, ao mesmo tempo em que o valor do barril, que está diretamente relacionado ao faturamento da empresa, caiu, o Dólar, moeda a qual a dívida da Petrobras está atrelada, ganhou valor frente ao Real.

Outra consequência do aumento do Dólar é que como a empresa importava em Dólar, e vendia em Real, qualquer aumento no preço da moeda gerava um prejuízo ainda maior na operação. Nesse sentido, a desvalorização do Real que ocorreu no período agravou muito a situação financeira da empresa (SCHUTTE, 2016).

Tanto que, em 2018, a Petrobras atingiu o marco de se tornar a empresa de capital público do ramo do petróleo mais endividada do mundo (SODRÉ, 2021).

Não bastassem todos esses fatores exógenos, no mesmo período, a empresa passou a viver uma significativa tribulação interna.

As investigações da Polícia Federal na denominada “Operação Lava Jato” derivaram em grave crise política, institucional e econômica, não somente na Petrobras, mas com consequências em todo o país (VILELA, 2016).

A operação derivou de indícios de que em um esquema de propina e lavagem de dinheiro estava estruturado dentro dos quadros da empresa. Nesse sentido, contratos de licitação eram superfaturados, de forma a arcar com os custos extras de propina a políticos e funcionários da Petrobras (BASTOS et al., 2017).

Nesse contexto, surgiu a figura dos “doleiros”, que possuíam esse apelido por operarem no mercado negro do câmbio, lavando dinheiro para envolvidos com tráfico internacional de entorpecentes, corrupção ativa, tráfico de pedras preciosas, evasão de divisas, entre outras atividades criminosas. Ao longo das investigações, descobriu-se que os doleiros também atuavam na intermediação do pagamento de propina envolvida nesses contratos de licitação, firmados entre a Petrobras e as empreiteiras vencedoras dos certames fraudulentos (VILELA, 2016).

A histeria ocasionada pela descoberta dos casos de corrupção derivou em um debate público acerca da continuidade da existência das estatais, bem como em possíveis melhoramentos de sua estrutura societária e governança corporativa (COUTINHO et al., 2019), com consequências, inclusive, legislativas, como a promulgação da Lei 13.303/2016, a Lei das Estatais, que será abordada no terceiro capítulo, além de uma reflexão acerca das hipóteses de atuação do Estado na economia e as balizas e finalidades dessa atuação (BERTONCINI, 2019).

O impacto das investigações na opinião pública foi tão grande, que fatores externos já debatidos nesta subseção, como a desvalorização do Real frente ao Dólar e a queda do valor do barril de petróleo no mercado internacional foram relativizados, para que o motivo da crise financeira na Petrobras fosse apenas pautado na corrupção, que na prática não envolve prejuízos tão significativos quanto os dois outros fatores mencionados, apesar de possuir um impacto moral maior (SCHUTTE, 2016).

Em decorrência de todos esses fatores, dois importantes pontos negativos, que prejudicaram a imagem da Petrobras perante terceiros, ocorreram.

A empresa contratada para realizar a auditoria das contas da Petrobras, a PricewaterhouseCoopers, uma das “*Big Four*” se recusou a aprovar o balanço do terceiro trimestre de 2014, por conta, principalmente, dos primeiros indícios de suborno ocorridos na condução da empresa (MORAIS, 2017).

Além disso, as três principais agências internacionais de “*Rating*”, Moody’s, Standard & Poor’s e Fitch rebaixaram o nível de risco da Petrobras para patamares menores, considerados especulativos, diante da desconfiança do mercado quanto à provável impossibilidade de a Petrobras conseguir arcar com o pagamento de suas despesas financeiras (MORAIS, 2017). Nesse sentido, a Fitch rebaixou a nota de crédito da Petrobras de BB+ para BB; a Standard & Poor’s, de BB para B+, com perspectiva negativa; e a Moody’s, de Ba3 para B3 (VILELA, 2016).

Em uma tentativa de melhorar a sua imagem e reduzir o prejuízo e a dívida, a Petrobras reajustou seu planejamento de investimentos, para adequá-lo ao cumprimento dos compromissos financeiros, bem como iniciou uma estratégia de venda de ativos “*não core*”, com o objetivo de diminuir a dívida até o patamar de 2,5 no indicador Dívida Líquida/LAJIDA (Lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização) (MORAIS, 2017), nível mais apreciado e considerado como sustentável pelo mercado.

Em consequência de todo o narrado até aqui, o Conselho de Administração da Petrobras decidiu, em 2016, que colocaria em prática uma nova política de preços dos combustíveis nas refinarias, que ficou conhecida como Preço de Paridade Internacional ou Preço de Paridade de Importação (PPI), pautado no alinhamento com os preços internacionais, além da inclusão de uma margem de segurança (SODRÉ, 2021), conforme será melhor explicado na subseção seguinte.

3.2 O PPI E SUA IMPLEMENTAÇÃO

O economista e ex-presidente da Petrobras José Sergio Gabrielli de Azevedo (2012) afirmou, em entrevista ao jornal Valor Econômico, que, como o preço do petróleo oscila livremente com base nas leis de mercado, é impossível, do ponto de vista da gestão empresarial, manter valores internos muito acima ou abaixo dos externos.

Nesse sentido, a Petrobras, em 2016, alterou sua política de preços para indexá-la a dois parâmetros. Os preços internos seriam paritários aos praticados no mercado internacional, acrescidos dos custos de armazenagem e distribuição (DOS SANTOS, 2021), além de uma margem de segurança com o objetivo de remunerar a sociedade pelos riscos empresariais de sua operação (BARBOSA, 2022).

Dessa forma, os dois principais indexadores do preço praticado pela Petrobras são a cotação internacional do petróleo Brent negociado na Bolsa de Londres, contabilizado em dólares por barril, além da própria cotação do Dólar (DELGADO e GAUTO, 2021).

Assim, quando uma dessas duas variáveis sobe, há um aumento do preço dos combustíveis negociados internamente, e quando desce, há uma redução do preço praticado (DELGADO e GAUTO, 2021).

Além disso, os valores praticados ainda poderiam oscilar um pouco acima ou abaixo do valor do Brent, dependendo da qualidade do óleo vendido pela Petrobras (DELGADO e GAUTO, 2021).

Desde a implementação do PPI, passou-se a experienciar uma oscilação mais frequente nos preços, o que, para a gestão da companhia, demonstra uma maior transparência por parte da Petrobras, pois impossibilita a ocorrência dos lucros e prejuízos artificiais vivenciados anteriormente (DELGADO e GAUTO, 2021).

Contudo, a política de composição de preço da gasolina, além de uma mera referência ao preço do barril de petróleo no mercado internacional, é, sobretudo, a união de processos realizados por partes especializadas, cada uma delas reivindicando uma parcela do preço visualizado na bomba do posto.

Nesse sentido, a oscilação em cada elo reflete nos preços praticados ao consumidor final (DELGADO e GAUTO, 2021). As etapas são as seguintes:

Primeiro, o petróleo cru é extraído de até 7 mil metros de profundidade, em plataformas localizadas a até 300 km de distância da costa (PETROBRAS, 2022). Essa é a etapa conhecida como “*Upstream*”.

Em seguida, o petróleo é transportado para as refinarias, que utilizam de processos químicos e físicos para transformá-lo em derivados, incluindo a própria gasolina (PETROBRAS, 2022). Essa é a etapa conhecida como “*Midstream*”.

Da refinaria, a gasolina é vendida e transportada até os distribuidores. Nesse momento, há a inclusão dos impostos, sendo os federais o CIDE, o PIS/PASEP e o COFINS, e o estadual o ICMS. Além disso, são os distribuidores que misturam o etanol à gasolina, pois é uma obrigação prevista pela Lei nº 8.723, de 1993 a inserção de 27% de etanol anidro na composição da gasolina comum; e de 25%, na gasolina “*premium*”. O preço do etanol é calculado obedecendo às leis de mercado e sem influência do PPI. Por fim, os combustíveis são comercializados pelos distribuidores para os postos de gasolina, que incluem suas despesas e margem de lucro (PETROBRAS, 2022). Todos esses elos compõem a etapa de “*Downstream*”.

Como exemplo dessa composição, conforme dado atualizado em 16/09/2022, o preço médio do litro de gasolina na bomba do posto, que nesta data era de R\$ 5,04, era composto pelas seguintes parcelas: R\$ 2,39 (47,4% do total) era o preço vendido pela Petrobras; R\$ 0,00 (0% do total) era o custo de impostos federais; R\$ 0,89 (17,7% do total) era o custo dos impostos estaduais; R\$ 0,76 (15,1% do total) era o custo do

etanol anidrido; e R\$ 1,00 (19,8% do total) era a parcela referente à distribuição e revenda (PETROBRAS, 2022).

Nesse sentido, a paridade com preços internacionais não significa a fixação exata, mas a utilização de um parâmetro, que é influenciado por outras questões, incluindo as de oferta e demanda de recursos energéticos, além de dependências e vulnerabilidade energéticas específicas de cada país (SODRÉ, 2021).

Em decorrência do PPI, mas de forma alguma desconsiderando os outros fatores internos e externos mencionados na subseção anterior, a saúde financeira da Petrobras melhorou consideravelmente.

No exercício fiscal de 2021, a Petrobras faturou R\$ 567.449.000,00, teve um LAJIDA (Lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização) de R\$ 273.879.000,00, um resultado líquido de R\$ 107.264.000,00, e distribuiu R\$ 72.718.000,00 na forma de dividendos e juros sobre capital próprio (RAEEF, 2022).

Além disso, comparando com o mencionado na subseção anterior, de que, no seu processo de reestruturação financeira, a Petrobras objetivava a redução do indicador dívida líquida sobre LAJIDA para um patamar de 2,5, é impressionante verificar que, em 2021, esse indicador atingiu 0,98, demonstrando um expressivo incremento em sua saúde financeira (RAEEF, 2022).

Ademais, hoje a PETROBRAS pactua e contribui com diversas iniciativas de cunho ambiental, social e de governança, destacando-se, entre outros, o Programa Petrobras Socioambiental, que conta com 17 projetos focados na recuperação e conservação florestal; os resultados já observáveis rumo à neutralidade do carbono, como a redução de 21% de emissão absoluta entre 2015 e 2021, queda de 50% nas emissões de metano nos últimos 10 anos e a redução de cerca de 50% na intensidade de emissões de gases de efeito estufa por barril produzido de 2009 a 2021; a aderência às boas práticas de prevenção à fraudes e à corrupção pelo Programa Nacional de Prevenção à Corrupção em parceria com o Tribunal de Contas da União; e a constituição de uma Comissão de Direitos Humanos (RAEEF, 2022).

Além da melhora da saúde financeira da empresa, que possibilita que ela contribua cada vez mais para seus projetos sociais e ambientais, o PPI possui outras vantagens para o país como um todo.

Em um mercado concorrencial em que o produto produzido internamente concorre com o externo e a produção nacional não é suficiente para suprir a demanda do país, cresce em importância um operador da cadeia, o importador (DELGADO e

GAUTO, 2021). É esse profissional quem realiza a tarefa de importar combustível de outros países, essencial para suprir o excedente de demanda impossível de ser garantido pela produção da Petrobras. Contudo, se a Petrobras praticasse preço inferior ao praticado no mercado internacional e não considerasse os custos extras de importação, os importadores não conseguiriam praticar preços competitivos com a Petrobras. E, ao contrário da Petrobras, que quando importava arcava com os prejuízos, esses importadores, por serem parte da iniciativa privada, desistiriam de realizar a operação, o que ocasionaria um desabastecimento de combustíveis no país. Nesse sentido, o PPI é essencial para o suprimento da demanda interna de combustíveis.

Cabe ainda, e por fim, adicionar, que há pensadores, como Serigati (2014), que indicam que a política de paridade de preços serviria também para incentivar o consumo do etanol, visto que uma política que acompanhe as variações do preço internacional do petróleo e da taxa de câmbio favoreceria em vários cenários o consumo do biocombustível, que é commodity de produção nacional.

4.1 O INTERESSE PÚBLICO/SOCIAL E O PROVEITO ECONÔMICO NO CONTEXTO DAS ESTATAIS

É evidente a condição de bipolaridade, em certos aspectos, entre o objetivo de exploração econômica “*strictu sensu*” própria do modelo societário adotado, de sociedade de economia mista, conforme já demonstrado no primeiro capítulo, e a persecução de objetivos de caráter extraeconômico, que inclusive legitimaram a criação da estatal, conforme se verá em subseções seguintes (ARAGÃO, 2017).

A divergência doutrinária sobre o tema pode ser resumida pela oposição entre os publicistas, que costumam abordar o tema de forma a priorizar os interesses públicos ou específicos da estatal, e os privatistas, que priorizam os interesses privados, principalmente, com base no argumento da forma societária escolhida (BERTONCINI, 2019).

Primeiramente, abordar-se-á o conceito de interesse público ou social. Este só pode ser compreendido ao sincretizar o interesse público que legitimou a criação da sociedade e o interesse acionário (FRAZÃO, 2019).

Ou, de forma mais abstrata, pode-se considerar interesse social como o interesse da sociedade, maior que a soma de todos os interesses individuais, sendo o objetivo estatal por excelência (TONIN, 2018).

O interesse público é essencial para a criação e manutenção da existência da sociedade de economia mista, pois, ausente este, tratar-se-ia de uma sociedade com interesses meramente privados, cuja participação estatal não se justificaria (BERTONCINI, 2019).

E, conforme será debatido mais a frente, a delimitação do interesse público que justificou a criação da estatal possui a dupla função de definir o objeto social da sociedade e impor limitações ao exercício do poder soberano do Estado sobre o controle dessas sociedades (TONIN, 2018).

Em que pese a abordagem mais aprofundada em subseção posterior, cabe destacar que a Lei das Estatais, apesar de não ter sido o marco da conexão entre estatais e função social, é o diploma legislativo que melhor delimitou sua incidência (TONIN, 2018).

Nesse sentido, essa lei limitou a atuação do Estado, como controlador da estatal, apenas para perseguir o interesse público que justificou sua criação ou o interesse da estatal em si (BERTONCINI, 2019), introduzindo mecanismos de

governança organizacional em ambientes de administração pública indireta (DA CUNHA et al., 2020).

Contudo, apesar do interesse público ser essencial para a própria criação da sociedade de economia mista, o propósito lucrativo também é fundamental. O interesse mercantil é inerente a sua estrutura, e a busca pelo lucro é mais do que o mero interesse dos minoritários privados (TONIN, 2018).

Trata-se propriamente do objeto da sociedade de economia mista, conforme determinação expressa do legislador no artigo 2º da Lei 6.404/1976, a Lei das S.A. (TONIN, 2018).

Nesse sentido, a escolha pela forma de economia mista decorre da vontade do Estado de exercer uma atividade lucrativa. Ao decidir por perseguir um interesse público utilizando da técnica empresarial, concorda-se com as peculiaridades desse modelo (TONIN, 2018), impondo regras para proteção do capital privado e atingimento de lucratividade (BERTONCINI, 2019).

O lucro é o objetivo fim da atividade empresarial, e sua busca é pressuposto para o ingresso de sócios privados (BERTONCINI, 2019).

Assim, por possuir capital privado, a sociedade de economia mista deve almejar o lucro para seus acionistas, e a expectativa de lucro deve ser sempre ponderada nas decisões da gestão, constituindo, inclusive, um limite intransponível para os demais interesses (ARAGÃO, 2017).

Dessa forma, a posição mais radical quanto à priorização do interesse privado é a de que o prejuízo deve ser evitado de toda forma, mesmo que, com isso, deixe-se de atender ao interesse social. É uma posição importante para a ponderação acerca do objeto deste trabalho, que é a manutenção ou não do Preço de Paridade Internacional.

Essa percepção não é somente doutrinária, mas também visível no discurso de Getúlio Vargas em ocasião da criação da sociedade de economia mista, cujo motor seria a captação de recursos de poupança daqueles pouco interessados nos rumos gerenciais, mas que objetivavam o recebimento de dividendos e ganho de capital por meio da comercialização de ações na bolsa de valores (PIMENTA, 2008 apud BERTONCINI, 2019).

Já uma posição mais ponderada é a de Tonin (2018), que afirma que, apesar de não poder ser afastado, de forma total, o caráter lucrativo, o Estado pode sim

estabelecer uma conduta de não maximização dos lucros ou de não atingimento a qualquer custo.

Por outro lado, Bertoncini (2019) utiliza de uma construção lógica para concluir que a sociedade de economia mista possui como um de seus principais objetivos a obtenção de lucro:

i) às sociedades de economia mista aplica-se, em linhas gerais, o regime privado aplicável às demais sociedades empresárias; (ii) a finalidade da sociedade empresária é o lucro; (iii) uma das funções do lucro, especialmente na sociedade anônima, é favorecer a captação de recursos e capital; (iv) uma das razões de existência da sociedade de economia mista é a captação de investimento de acionistas privados. Logo, não haveria outra conclusão que não aquela que considere a sociedade de economia mista com a finalidade de obtenção de lucro a partir da operação da atividade econômica para a qual foi criada (BERTONCINI, 2019, p. 93).

Além disso, esse autor cita Marçal Justen Filho, para aduzir que, quando o Estado capta recursos privados para a constituição de atividade empresária, não se pode passar a ignorar a opinião e o interesse dos particulares que contribuíram para a realização da empreitada (FILHO, 2008 apud BERTONCINI, 2019).

Ademais, o lucro não é distribuído apenas para os minoritários, mas também para o Estado, que é o acionista controlador. E, muitas vezes, o interesse público é atingido por meio dos dividendos recebidos, que são gastos para a promoção do bem estar da população (TONIN, 2018).

Assim, como a consecução do interesse público depende primordialmente da obtenção de lucro, a prática de atos gratuitos ou em prejuízo ao balanço da companhia não é cabível, se tratando de sociedade de economia mista (TONIN, 2018).

Mesmo havendo um interesse público na redação do objeto social da companhia, este não é suficiente para afastar o objetivo lucrativo, pois é um requisito para o cumprimento dos objetivos que lhe foram legal e constitucionalmente definidos. (TONIN, 2018).

Nesse sentido, se, ao invés de lucro, a sociedade de economia mista contar com constantes prejuízos, isso ocasionará uma incapacidade operacional, inviabilizando o cumprimento do interesse social que derivou em sua criação (TONIN, 2018).

E, se o objetivo do ente público era, desde o início, ignorar os desejos e as considerações dos participantes privados, exercendo seu poder de controle de forma absoluta, deveria ter optado pela criação de uma empresa pública, ou outro modelo societário em que detenha a totalidade do capital social (TONIN, 2018).

Assim, mesmo que a sociedade de economia mista não tenha a obrigação de buscar sempre a maximização do lucro, essa deve ao menos preservar seu balanço contábil, para que ocorram sempre saldos positivos, evitando-se ao máximo o prejuízo econômico (SCAFF, 1990 apud BERTONCINI, 2019).

No fim, passa a ser uma dualidade inerente à modalidade. Busca-se o lucro, devido ao modelo societário, mas considera-se também o interesse público, diante da participação societária pública e a motivação para o estabelecimento da companhia (BERTONCINI, 2019).

Trata-se, contudo, também de um conflito de interesses, pois o ente público, muitas vezes, não busca apenas o interesse público justificador da criação da estatal, mas também objetivos políticos e macroeconômicos, ao passo em que os acionistas minoritários presumivelmente aceitam a consecução do interesse justificador, mas não toleram a articulação de objetivos alheios ao interesse da companhia em detrimento da maximização de lucro (BERTONCINI, 2019).

Ao se lidar com o conflito, Bertoncini (2019) aponta para a utilização, pelo gestor, dos mecanismos de ponderação constitucionais e infraconstitucionais, com especial relevância para o Princípio da Proporcionalidade. Em caso contrário, pode-se acabar privilegiando o interesse público de curto prazo em detrimento da consecução de lucro, este possivelmente essencial para o atingimento do interesse público de longo prazo.

Então, pode-se resumir o descrito nesta subseção, citando novamente Bertoncini (2019, p. 170), quando este afirma que “as atividades desenvolvidas pelas sociedades de economia mista devem ser informadas por objetivos de interesse público e estruturadas sob a forma de atividade privada”.

4.2 DISPOSITIVOS FORA DA LEI DAS ESTATAIS QUE DEMONSTRAM TENDÊNCIA

Antes de adentrar propriamente na Lei das Estatais, diploma legislativo principal a ser analisado neste trabalho, cabe discorrer sobre outros dispositivos, previstos na constituição ou em outras normas, que evidenciam uma tendência à sobreposição do interesse público sobre o proveito econômico ou vice-versa.

Primeiramente, cabe mencionar a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 173, dispõe que “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.” (BRASIL, 1988).

Esse artigo impõe um limite à atuação do Estado na esfera econômica privada, legitimado apenas quando existirem riscos à segurança nacional ou relevante interesse coletivo (DIAS e CHAGAS, 2018).

Dessa forma, a interpretação desse artigo independe das classificações de prestação de serviço público e exploração de atividade econômica, abordadas no primeiro capítulo, estando mais relacionada ao regime societário e ao nível de abertura à iniciativa privada, ambos relacionados ao interesse público que motivou a criação da estatal (DIAS e CHAGAS, 2018).

Já, sob enfoque do conceito de Interesse Público, que para Eros Grau (1997), englobaria os imperativos de segurança nacional e relevante interesse coletivo, mencionados no referido artigo de lei, o Estado estaria legitimado a atuar, por meio de estatais, nas seguintes hipóteses:

(a) atuação para suprir insuficiência da oferta de determinados bens ou serviços; (b) para suprir insuficiência de oferta de determinados bens ou serviços; (c) para coibir situação de monopólio de fato; (d) para implementar a função social da propriedade (empresa) e a promoção do pleno emprego. A noção de relevante interesse coletivo é, todavia, bem mais ampla do que atinente ao “caráter suplementar da iniciativa privada (GRAU, 1997, p. 251).

Ainda, para Dias e Chagas (2018), a definição do interesse coletivo demanda a análise tanto do objeto social da estatal, quanto da finalidade de sua criação, pautada no contexto histórico em que ocorreu sua constituição. O contexto histórico da criação da Petrobras já foi abordado neste trabalho, e o objeto social presente no estatuto social da companhia será apresentado mais à frente.

Importante relatar também, que o dispositivo de lei representa um impeditivo à utilização da estatal tão somente para a persecução de lucro. Isso, porque, se considerássemos essa uma hipótese para a intervenção do estado na economia, estar-se-ia invertendo a lógica do artigo. Ao invés de tratar de hipóteses restritas para a atuação do Estado, estar-se-ia permitindo o exercício de qualquer atividade irrestritamente, pois toda atividade pode ter potencial lucrativo e o Estado nunca está na posição de negar um fluxo extra de capital econômico que poderia auxiliar no atingimento de seus objetivos sociais (ARAGÃO, 2017).

Pode-se considerar, por outro lado, a viabilidade de exercer atividades que por si só são parte do interesse coletivo, como a prestação de serviços públicos, por exemplo, facultando ao Estado exercê-las aproveitando as possibilidades de lucro inerentes ao negócio, bem como as complementares e acessórias, visando, sobretudo, os princípios da economicidade e eficiência (ARAGÃO, 2017).

Por fim, cabe destacar também o parágrafo único do artigo 116 da Lei 6.404/1976, a Lei das S.A., que estabelece o seguinte:

o acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender (BRASIL, 1976).

Assim, há uma clara referência, na lei especial que regula as sociedades anônimas de forma geral, não adstritas às sociedades de economia mista, ao necessário respeito ao objeto social da companhia, à função social, aos minoritários e ao meio ambiente social de uma forma geral. Dessa forma, apesar dos importantes reflexos na administração da sociedade, esse artigo não ajuda a responder o problema que derivou na redação deste trabalho, pois ao mesmo tempo que prega o respeito ao objeto da companhia, põe no mesmo patamar o respeito ao interesse dos demais acionistas.

4.3 INTRODUÇÃO À LEI DAS ESTATAIS

A Lei 13.303/2016, conhecida como Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, Lei de Responsabilidade das Estatais, ou Lei das Estatais, teve o objetivo, com aproximadamente 18 anos de atraso (DI PIETRO, 2019), de suprir a lacuna gerada pelo artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, que previa a promulgação, na forma de lei infraconstitucional, do 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 (COUTINHO et al., 2019).

Nesse sentido, anteriormente à promulgação da lei, as estatais eram regidas apenas pelo Decreto-Lei 200 de 1967 ou pela Lei 6.404 de 1976, dependendo de qual fosse o formato societário, além da própria Constituição Federal de 1988 (TONIN, 2018). Contudo, nesse período, as autoridades que encabeçavam a gestão das estatais não costumavam respeitar esses preceitos legais (FRAZÃO, 2019), possivelmente pela ausência de legislação específica acerca da matéria, acentuada pelo vácuo gerado pelo Parágrafo Primeiro do artigo 173 da Carta Magna.

Pode-se afirmar também que seria uma resposta às denúncias, ocorridas em anos anteriores à promulgação da lei, de corrupção na gestão de estatais, incluindo a Petrobras, conforme já mencionado neste trabalho. Nesse sentido, foram inseridas normas mais rígidas quanto à nomeação de membros em comissões em diretorias, entre outras. (KNOPLOCK, 2018).

Ainda, uma reação aos desmandos realizados nas empresas estatais, ao passar o seu controle decisório a grupos ou partidos políticos que tomaram decisões tendo em vista interesses próprios (MAFFINI, 2018 apud BERTONCINI, 2019).

A rápida tramitação do projeto coaduna com essa hipótese de que a promulgação é decorrente da crise vivenciada à época pela Petrobras e Eletrobras (BERTONCINI, 2019).

A lei possui três títulos, tratando, nessa ordem, de regras de gestão e governança, licitações e contratos no âmbito das estatais, e disposições finais e transitórias (FONTES-FILHO, 2018).

Além disso, a lei trouxe aspectos de direitos públicos e privados a essas sociedades, reforçando a hibridez de sua estrutura, e necessitando, em via disso, uma ponderação entre as duas esferas, de forma a alinhar e harmonizar ambos os campos (FRAZÃO, 2019).

Tratava-se da recepção no ordenamento brasileiro das práticas comuns no exterior, impulsionada pelo clamor social por mudanças na gestão das sociedades (FARIA, 2020).

Além disso, por meio da interpretação considerando outras fontes de direito, a Lei das Estatais, com seus modernos mecanismos de governança, passou a influenciar outros debates, inclusive aqueles que sequer tratam de empresas estatais (ARAGÃO, 2018).

Um exemplo da fusão de preceitos públicos e privados, com o objetivo de aumentar a eficiência das sociedades estatais, é a menção ao pagamento de dividendos, que é aspecto fundamental de interesse dos acionistas privados, e se aproxima da lógica de “*pay-off*” e prestação de contas das empresas de capital aberto privadas (BERTONCINI, 2019).

Em resumo, a Lei das Estatais representa um caminho a ser seguido para mitigar os conflitos de interesse inerentes à estrutura societária das sociedades de economia mista, bem como para a profissionalização da gestão e aproximação à lógica das sociedades totalmente privadas (GASPARINO, 2022).

Além disso, cabe citar Marcelo Gasparino da Silva (2022), Membro dos Conselhos de Administração da Petrobras e da Vale, e especialista em governança corporativa, para quem a Lei 13.303/16 contribui com regras para atender a políticas de Estado e não a políticas de governo.

Por fim, mas não desconsiderando outros fatores internos e externos que também impactaram os resultados, é fato que a lucratividade das estatais aumentou consideravelmente após a promulgação da Lei 1.303/2016. Nesse sentido, o lucro líquido somado das estatais federais, que em 2016 foi de 4,4 bilhões de reais, cresceu ano a ano, atingindo em 2019 a quantia de 109,1 bilhões de reais (DA CUNHA et al., 2020).

4.4 DISPOSITIVOS DA LEI DAS ESTATAIS QUE INDICAM TENDÊNCIA

Como visto, a Lei das Estatais, por meio de seu regramento, impôs um ambiente regulatório que incentiva as estatais a atuarem de forma mais semelhante às sociedades privadas (BERTONCINI, 2019).

Nesse sentido, passa-se a destacar os artigos de lei que de alguma forma relacionam-se com a temática deste trabalho, trazendo uma tendência para que a entidade controladora decida considerando o proveito econômico em detrimento do interesse social, ou vice-versa.

Primeiro, cabe mencionar o artigo 2º, caput e parágrafos 1 e 2 da mencionada lei:

Art. 2º A exploração de atividade econômica pelo Estado será exercida por meio de empresa pública, de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

§1º A constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista dependerá de prévia autorização legal que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do caput do art. 173 da Constituição Federal.

§ 2º Depende de autorização legislativa a criação de subsidiárias de empresa pública e de sociedade de economia mista, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada, cujo objeto social deve estar relacionado ao da investidora, nos termos do inciso XX do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2016).

O Parágrafo Primeiro exige, para a constituição da estatal, uma justificativa pautada em um relevante interesse coletivo ou em um imperativo de segurança nacional, repetindo o já disposto no artigo 173 da Constituição federal, mas agora ordenando também que este componha a redação do ato que constituir a sociedade.

Dessa forma, exige-se, a partir dessa lei, uma maior vinculação entre o objeto social e as atividades exercidas pela sociedade, restringindo a possibilidade de atuação em áreas que, apesar de possuírem potencial lucrativo, guardam relação apenas indireta com a finalidade específica da estatal (DIAS e CHAGAS, 2018).

Assim, o aspecto lucrativo, necessário por se tratar de sociedade de economia mista, deve ser compatibilizado com o interesse público que justificou a criação da companhia, mencionado tanto no ato autorizador quanto no ato constitutivo (FRAZÃO, 2019).

Além disso, ao exigir a indicação clara da finalidade pública, o ato autorizador passa a não apenas autorizar a criação da companhia, mas também a autorizar a participação estatal em certa área de atuação (TONIN, 2018), tornando a autorização legislativa um pressuposto para a intervenção estatal e configurando um novo

mecanismo de pesos e contrapesos, submetendo a atuação do executivo ao aval do legislativo.

Ademais, a criação da companhia é autorizada em razão de uma finalidade pública em específico, e não do mero interesse público, que, conforme já demonstrado anteriormente, é um conceito genérico, que possibilitaria a atuação da estatal para basicamente qualquer finalidade que o gestor conseguisse, mesmo que rasamente, justificar, inclusive para fins meramente político-partidários. Nesse sentido, também é vedada a redação de expressões e termos genéricos e indeterminados (TONIN, 2018).

Ainda, o Parágrafo Segundo do mesmo artigo menciona que até mesmo o objeto social da subsidiária ou das empresas investidas pela estatal deve ser compatível com o da sociedade principal.

Portanto, esse artigo indica que a estatal deve seguir apenas o interesse particular que justificou a sua criação e está presente na lei autorizadora e no estatuto social da companhia (TONIN, 2018).

E, para a discussão, no caso concreto, sobre a persecução somente do que compõe o objeto social da companhia, cita-se o Artigo 3º, caput e Parágrafo Primeiro, da versão mais recente do Estatuto Social da Petrobras:

Art. 3º- A Companhia tem como objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, além das atividades vinculadas à energia, podendo promover a pesquisa, o desenvolvimento, a produção, o transporte, a distribuição e a comercialização de todas as formas de energia, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins.

§1º- As atividades econômicas vinculadas ao seu objeto social serão desenvolvidas pela Companhia em caráter de livre competição com outras empresas, segundo as condições de mercado, observados os demais princípios e diretrizes da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 e da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002 (PETROBRAS, 2020).

Nesse sentido, o caput descreve taxativamente as atividades que poderão ser exercidas pela Petrobras, incluindo os processos de “*Upstream*”, “*Midstream*” e “*Downstream*”, já explicados em capítulo anterior. Contudo, o que mais contribui para a ponderação acerca da manutenção da Política de Paridade de Preços Internacionais é o Parágrafo Primeiro, que determina que a companhia atue em livre concorrência

com outras empresas e seguindo as condições de mercado, podendo-se depreender o respeito à Lei da Oferta e Procura.

Além disso, poder-se-ia citar a lei autorizadora da criação da Petrobras, contudo, como essa é anterior à promulgação da Lei 13.303/2016, entende-se que não serve ao propósito deste trabalho, pois não poderia ser analisada à luz da Lei das Estatais.

Em seguida, transcreve-se o artigo 4º da Lei das Estatais e seu Parágrafo Primeiro:

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.
§ 1º A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista tem os deveres e as responsabilidades do acionista controlador, estabelecidos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e deverá exercer o poder de controle no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação. (BRASIL, 2016).

O Parágrafo Primeiro faz referência à Lei das S.A. acerca dos deveres e responsabilidades do acionista controlador, afirmando que este deve mover a companhia na direção de seu interesse e do interesse público que justificou a criação da sociedade estatal.

É pensamento similar à redação do artigo 238 da Lei das S.A. que preconiza o seguinte:

Art. 238. A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação (BRASIL, 1976).

É evidente, pela análise de ambos os dispositivos, mais uma vez, que o interesse público mencionado não é o genérico, fácil de ser inventado e utilizado como justificativa, mas aquele evidenciado na criação da sociedade de economia mista (FRAZÃO, 2019).

Isso é reforçado pelos mencionados artigos 116 e 117 da Lei das S.A., pois, apesar de franquearem a realização de atos benéficos aos funcionários e à sociedade, não estabelecem interesses que devem se sobrepor aos dos acionistas, e nem possibilitam aos gestores agir em favor de um interesse público genérico (FRAZÃO, 2019).

Assim, é importante que o artigo da Lei das Estatais remeta à Lei das S.A., porque esta, junto com a Constituição, não autoriza a persecução de interesses privados ou interesses públicos gerais, ou seja, interesses que não sejam especificamente aquele que justificou a criação da estatal (FRAZÃO, 2019).

Ainda, o referido artigo pode ser interpretado de forma que autorize a redução do potencial de lucro, mas que nunca o mitigue totalmente. Nesse sentido, Aragão (2018) cita o exemplo de um banco estatal que fornece crédito com taxas relativizadas para impulsionar a agricultura familiar, ou de uma petroleira estatal que constrói um gasoduto planejado para atender à uma política governamental de integração energética.

Assim, o referido autor defende que objetivos macroeconômicos podem ser visados, mas desde que tenham relação com a atividade da estatal (ARAGÃO, 2018). Analisando por esse viés, a Petrobras não deveria utilizar seu lucro para financiar o agronegócio brasileiro, citando um exemplo grotesco, mas, talvez, poderia utilizar seu excedente lucrativo para subsidiar o preço do combustível para a população em momentos de preço elevado, pois alinha-se à atividade exercida pela Petrobras e a sua função social de fornecer combustíveis à população brasileira.

Contudo, o próprio Aragão (2018), que trouxe essa interpretação em favor da persecução de políticas macroeconômicas se ligadas à atividade da estatal, é taxativo ao condenar o subsídio dos preços pela Petrobras, evidenciando o quão polêmico é o tema abordado neste trabalho:

Uma petrolífera estatal só poderia cobrar combustível abaixo do valor do mercado se for para fomentar a concorrência no setor ou em situação econômica extrema de risco de abastecimento por incapacidade econômica dos consumidores. Não o poderia simplesmente para controlar a inflação, objetivo bastante genérico, que é competência ordinária sobretudo do Banco Central, não de uma empresa petrolífera. (ARAGÃO, 2018, p. 312)

Agora, devido a sua importância para o tema, transcreve-se o artigo 8º da Lei das Estatais em sua integralidade, incluindo seus incisos e parágrafos:

Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:
I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos;

II - adequação de seu estatuto social à autorização legislativa de sua criação;

III - divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração;

IV - elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas;

V - elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

VI - divulgação, em nota explicativa às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional;

VII - elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração;

VIII - ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III;

IX - divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade.

§ 1º O interesse público da empresa pública e da sociedade de economia mista, respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, manifesta-se por meio do alinhamento entre seus objetivos e aqueles de políticas públicas, na forma explicitada na carta anual a que se refere o inciso I do caput.

§ 2º Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública e a sociedade de economia mista que explorem atividade econômica assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam deverão:

I - estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos;

II - ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

§ 3º Além das obrigações contidas neste artigo, as sociedades de economia mista com registro na Comissão de Valores Mobiliários sujeitam-se ao regime informacional estabelecido por essa autarquia e devem divulgar as informações previstas neste artigo na forma fixada em suas normas.

§ 4º Os documentos resultantes do cumprimento dos requisitos de transparência constantes dos incisos I a IX do caput deverão ser

publicamente divulgados na internet de forma permanente e cumulativa (BRASIL, 2016).

Ao passo em que o artigo 4º estabelece a necessidade de vinculação ao objeto social da sociedade, o artigo 8º cria mecanismos para garantir essa vinculação. Um exemplo disso é a elaboração da Carta Anual, prevista no inciso I e no Parágrafo Primeiro desse artigo. Essa visa a assegurar a transparência, a prestação de contas, o lucro e o atingimento do objeto social e do interesse público que justificou a criação da companhia. Trata-se, portanto, de um documento obrigatório, elaborado pelo Conselho de Administração, que possui a função de alinhar o lucro e o implemento de políticas públicas, e de comunicar como isso será realizado à sociedade (FRAZÃO, 2019).

Dessa forma, a gestão da estatal expõe os objetivos que justificaram a sua criação e explica como deverão ser atingidos, gerando um documento que pode servir como objeto de cobrança pela população, não somente quanto ao atingimento dos fins sociais, mas propriamente da eficiência da companhia (COUTINHO et al., 2019).

Além disso, a vinculação ao objetivo social que justificou a criação da estatal, já abordada diversas vezes ao longo deste trabalho, e intimamente ligada à Carta Anual, é referenciada no direito administrativo como Princípio da Especialidade (DI PIETRO, 2019).

Nesse sentido, Di Pietro (2019) conceitua o Princípio da Especialidade da seguinte forma:

Quando o estado cria pessoas jurídicas {...} como forma de descentralizar a prestação de serviços públicos, com vistas à especialização de função, a lei que cria a entidade estabelece com precisão as finalidades que lhe incumbe atender, de tal modo que não cabe aos seus administradores afastar-se dos objetivos definidos na lei; isto precisamente pelo fato de não terem a livre disponibilidade dos interesses públicos” (DI PIETRO, 2019, p. 97).

Assim, por meio da Carta Anual, limitam-se os objetivos públicos que poderão ser levados em consideração na gestão da estatal. Essa previsibilidade torna até mesmo mais tranquilo para os acionistas privados permitirem a mitigação do potencial lucrativo, em prol desses objetivos (BERTONCINI, 2019).

Isso, porque estarão informados, tanto acerca de como os gestores pretendem conduzir a sociedade, quanto da potencial redução do lucro pela simultânea persecução do interesse público (BERTONCINI, 2019).

Assim, podem tomar decisões conscientes, como a venda das ações, caso discordem com o disposto na Carta Anual (BERTONCINI, 2019). A previsibilidade é fator essencial para os analistas de valores mobiliários, e não seria diferente tratando-se especificamente da comercialização de ações de sociedades de economia mista estatais.

Já a persecução do lucro é reforçada pelo inciso V do referido artigo, pois estabelece a necessidade de uma política de dividendos, mesmo que balizada pelo interesse público específico (ARAGÃO, 2018).

O mesmo artigo menciona a necessidade de restituição à companhia dos prejuízos econômicos sofridos pela persecução do interesse público. Isso fica claro quando o Parágrafo Segundo prevê que qualquer atuação diferente das empresas privadas do mesmo setor, deve ser precedida de lei ou regulamento, e de ato negocial. Esse ato negocial pressupõe uma compensação (ARAGÃO, 2018).

Além disso, essas despesas devem ser corretamente documentadas e divulgadas, ocasionando uma mandatória publicização de todas as práticas que diferenciarem a estatal da atuação em livre mercado (FRAZÃO, 2019).

Dessa forma, o artigo 8º, por meio dos mencionados incisos e parágrafos, busca proteger os minoritários da atuação do controlador em prol somente de interesses privados, ou do interesse público genericamente invocado para justificar os interesses privados, além de reforçar a necessidade da distribuição de dividendos, que é a forma de remuneração dos acionistas (BERTONCINI, 2019).

É, evidentemente, uma resposta à utilização das estatais para a persecução de objetivos privados às custas do investimento realizado pelos minoritários, tal qual ocorreu no período conturbado analisado no segundo capítulo, envolvendo corrupção e controle de preços (BERTONCINI, 2019).

Já o artigo 13, inciso III da Lei das Estatais exige uma avaliação anual do desempenho dos administradores e dos membros de comitê, considerando a eficácia dos atos praticados, a sua contribuição para o resultado do exercício e para a efetivação do plano de negócio e da estratégia de longo prazo.

Nesse sentido, contribuir para o resultado do exercício é uma clara referência ao propósito lucrativo da sociedade, estabelecendo que os administradores

necessitam contribuir para esse fim, e a estratégia de longo prazo, presumidamente, e conforme o já disposto nesse trabalho, se enquadra como o interesse público que justificou a criação da estatal. Assim, esse artigo faz referência, mesmo que implicitamente, ao alinhamento dos interesses.

Ademais, o artigo 15, da Lei das Estatais, indica que o acionista controlador responderá por atos praticados com abuso de poder, fazendo referência às hipóteses previstas na Lei das S.A. Esta, em seu artigo 117, Parágrafo Primeiro, alínea a, estabelece, como uma hipótese de abuso de poder, orientar a companhia para fins estranhos ao seu objeto social. Por fim, o Parágrafo Primeiro do artigo 15 da Lei das Estatais prevê uma ação de reparação da sociedade contra esses atos abusivos.

Nesse sentido, pode-se depreender, dessa sequência de artigos, mais uma vez, a necessidade de reparação pelo uso político, ou regido por interesses meramente privados, das estatais. Isso, porque cabe reparação por atos com abuso de poder, cuja hipótese de ocorrência é tangenciar o objeto social, que, como já depreendido ao longo deste trabalho, se resume ao interesse específico que justificou a criação da sociedade. Dessa forma, tão somente ao se suscitar um interesse público genérico, já se estaria dando origem a uma pretensão restituitória, se comprovado o prejuízo ao balanço.

Como último dispositivo relevante para essa análise, reputa-se essencial transcrever o artigo 27 da Lei das Estatais, bem como seus parágrafos e incisos:

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:
I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;
II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.

§ 2º A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão, nos termos da lei, adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam.

§ 3º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao

fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

Mais uma vez evidencia-se um artigo que, em seu caput, restringe a função social ao atingimento do interesse coletivo ou o imperativo nacional que justificou a sua criação, repetindo o texto do já mencionado artigo 173 da Constituição Federal, e vinculando a atuação da estatal novamente ao Princípio da Especialidade (DI PIETRO, 2019).

Assim, como aduz Frazão (2019), a função social das empresas estatais “longe de poder ser invocada para a flexibilização da gestão, é agora um princípio que restringe a gestão tanto em relação aos fins como em relação aos meios.”

Contudo, apesar do caput desse artigo restringir a atuação regular em razão da função social, seus parágrafos preconizam como eventual e subsidiariamente podem ser perseguidos outros interesses públicos, e até mesmo atividades que não constam do objeto social da sociedade, trazendo balizas de sustentabilidade financeira para esse fim (COUTINHO et al, 2019).

Nessa seara, o Parágrafo Primeiro vincula o atingimento do interesse coletivo ao alcance do bem-estar econômico e à alocação socialmente eficiente dos recursos. Esse parágrafo por si só já nos remete à questão dos combustíveis, mas traz dúvida se esses termos se referem à companhia (sugerindo a necessidade da saúde financeira) ou da sociedade (sugerindo o bem-estar da população, que precisaria de preços acessíveis de combustíveis).

Por outro lado, o Inciso I vincula o interesse coletivo à ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços, o que novamente possui uma dupla interpretação. Pode-se dizer que se amplia o acesso ao reduzir o preço, mas o aumento geográfico depende de investimentos cuja viabilidade é facilitada por um lucro maior.

Ainda, tanto esse Inciso I, quanto o Inciso II, que trata do uso de tecnologia nacional, não podem decorrer da mera vontade do gestor, necessitando sempre de uma vinculação à estratégia empresarial da estatal. É o caso também do Parágrafo Segundo, que permite a implementação de práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa, desde que comuns no mercado, ou determinadas pelos órgãos reguladores (FRAZÃO, 2019).

Nesse mesmo sentido, o Parágrafo Terceiro permite que a companhia invista em atividades fora do objeto social, desde que comprovadamente fortaleçam a sua marca, o que não deixa de ser indiretamente uma contrapartida financeira a esses investimentos, reforçando a necessidade da estatal ser lucrativa em todos os seus negócios, mesmo que os adjacentes (FRAZÃO, 2019).

Dessa forma, como afirma Frazão (2019):

Fora do seu objeto social, mesmo as iniciativas de responsabilidade social voluntária devem ser justificadas de acordo com as práticas do mercado e, em qualquer caso, ser compatíveis com os propósitos lucrativos, gerando as contrapartidas necessárias para a estatal também do ponto de vista da racionalidade econômica (FRAZÃO, 2019).

Portanto, o artigo, de uma forma geral, impõe uma interpretação restritiva à função social, não servindo como autorização para invocar o interesse público genérico sempre que conveniente, mas como um entrave para que, enquanto perseguido o interesse público específico, sejam atendidos também interesses públicos mais genéricos (ARAGÃO, 2018).

Por fim, Frazão (2019), ainda menciona uma certa ironia causada por este artigo, pois torna o atingimento de interesses públicos genéricos mais difícil para a empresa estatal do que para a empresa privada. Isso, porque, ao passo em que a companhia privada pode atuar como lhe convier em suas atividades voluntárias e àquelas voltadas ao ASG (Ambiental, Social e Governança), a companhia estatal precisa cumprir o disposto nesse artigo e em seus parágrafos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se dizer que tal qual ocorreu na criação da Petrobras, as sociedades de economia mista estatais sempre foram utilizadas como uma forma do governo capitanear capital privado para a persecução de seus objetivos de interesse público.

Dessa forma, independentemente da categoria de prestadora de serviços públicos ou de exploradora de atividade econômica, as estatais com participação mista sempre precisaram, ao menos em tese, respeitar os interesses dos acionistas privados, pois a conciliação dos interesses entre os acionistas é pressuposto da própria escolha pelo regime societário da sociedade de economia mista.

Por isso, causou tanto impacto no mercado, na mídia e na opinião pública, quando o governo, da primeira década à metade da segunda década do século XXI, passou a utilizar a Petrobras como mecanismo para travar o aumento dos combustíveis, que, em caso contrário, ocasionaria uma inflação em cascata para o restante dos setores da economia. Nesse sentido, apesar dos acionistas privados, tal qual a sociedade como um todo, se beneficiarem da menor aceleração da inflação, para eles houve um impacto direto e muito maior a perda do direito aos dividendos, devido ao fluxo de caixa negativo, bem como o sucateamento do balanço financeiro, graças aos volumosos prejuízos e ao aumento da dívida líquida da companhia. Ainda, incomodava a persecução de objetivos que sequer eram de acionistas majoritários ou minoritários, mas, sim, meramente privativos da gestão, quando se tornaram públicos complexos esquemas de corrupção, suborno e fraude de licitações, que ocorriam dentro dos quadros da companhia estatal.

Desse período, derivou dois acontecimentos, um importante para a história da Petrobras, e outro importante para as estatais brasileiras em geral. Trata-se, respectivamente, da implementação do Preço de Paridade de Importação e a promulgação da Lei das Estatais.

O Preço de Paridade de Importação, ao vincular a revenda dos combustíveis realizada pela Petrobras ao valor praticado internacionalmente, acrescido dos custos de armazenagem e distribuição, além de uma margem de segurança, transformou o que era uma atividade deficitária em um superávit obrigatório, que trouxe uma rentabilidade similar à da concorrência internacional para a Petrobras, diminuiu o custo da dívida e sua dívida total, e distribuiu dividendos recordes, que puderam retornar para a União para a realização de outros interesses sociais.

Ainda, a adoção de preços indexados para a gasolina tornou o etanol, destaque da produção nacional, um produto competitivo, e garantiu rentabilidade aos importadores, que, mantendo suas atividades, inibem a ocorrência de um cenário de desabastecimento interno.

Ademais, neste trabalho, conceituou-se o interesse público e o proveito econômico, concordando que, no contexto das sociedades de economia mista, esses se entrelaçam por dependerem da origem da abordagem, a partir da ótica do direito privado ou do direito público, mas, principalmente, pois é necessário um interesse público para justificar a atuação estatal e a criação da companhia, e é mister a persecução de um proveito econômico para remunerar a participação privada obrigatória nesse modelo societário.

Além disso, antes de adentrar no estudo específico da Lei das Estatais, mencionou-se outros dispositivos que podem indicar uma tendência do interesse público sobre o proveito econômico, ou vice-versa, destacando-se o artigo 173, da Constituição Federal vigente, que limita a atuação econômica do estado apenas nos casos imperativos à segurança nacional ou na presença de relevante interesse coletivo.

Trata-se do único dispositivo constitucional que aborda as hipóteses de criação de estatais, mas sequer faz menção à persecução de lucro. A ausência de disposição expressa na Constituição nesse sentido, constando apenas em normas infraconstitucionais, evidencia que a Estatal não pode de forma alguma se desvincular do interesse público que justificou a sua criação, podendo-se aventar, inclusive, uma tese de inconstitucionalidade, caso isso ocorra.

Por fim, introduziu-se a Lei das Estatais, e passou-se a realizar uma análise artigo por artigo, em busca de tendências acerca da prevalência do proveito econômico sobre o interesse público, ou vice-versa.

Nesse sentido, o artigo 2º da Lei das Estatais remete às hipóteses de criação previstas no artigo 173, da Constituição Federal, mas adiciona que à utilizada como justificativa deve estar descrita no ato autorizador, limitando a discricionariedade já no processo de instituição. Ainda, interpreta-se do artigo o respeito ao disposto no Estatuto Social, o qual, especificamente no caso da Petrobras, indica que esta atuará sob regime de livre concorrência e respeitando as regras do mercado em que atua, o que pressupõe que ela deve obedecer às mesmas regras de saúde financeira e reinvestimentos comum às petroleiras privadas.

Já o parágrafo único do artigo 4º da Lei das Estatais determina que o acionista controlador aja no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação. Trata-se de artigo com um duplo viés ao confrontá-lo com a problemática debatida neste trabalho. Por um lado, o interesse público que justificou a criação deve ser respeitado, por outro, a limitação exagerada de preços com certeza prejudica o interesse da companhia, que necessita de saúde financeira para sobreviver. Dessa forma, esse artigo pode ser interpretado como autorizador da redução do potencial de lucro, mas nunca uma mitigação integral.

Ademais, o artigo 8º da Lei das Estatais traz alguns mecanismos para garantir a transparência e a previsibilidade na distribuição de lucro, como a carta anual e a política de distribuição de dividendos. Além disso, o parágrafo segundo do mesmo artigo aventa a possibilidade de compensação aos acionistas quando a companhia atuar de forma diferente em relação aos seus pares privados.

Já o inciso III, do artigo 13, da Lei das Estatais, ao dispor sobre a prestação de contas dos administradores e membros de comitê, implicitamente pressupõe um alinhamento de interesses entre o acionista controlador e os minoritários, pois coloca no mesmo patamar de importância as contribuições ao resultado de exercício e à estratégia de longo prazo.

O artigo 15 e seu parágrafo primeiro, indicam, respectivamente, a possibilidade de condenação do acionista controlador por abuso de poder, e a necessidade de reparação civil para a estatal em decorrência de atos desse tipo. Insta destacar que a hipótese de abuso de poder, prevista no artigo 117, parágrafo primeiro, alínea a, da Lei das S.A., é a de orientar a companhia para fim estranho ao objeto social, o que se alinha ao tema trabalhado, tanto porque o interesse público que justificou a criação da Petrobras pode ser considerado a distribuição dos derivados de petróleo à população, quanto porque o objeto social da companhia possui determinação de que esta deve atuar conforme as leis de mercado.

Por último, o artigo 27 da Lei das Estatais reitera a função social de realização do interesse coletivo, mas permite que a sociedade persiga objetivos subsidiários, seja na esfera macroeconômica, com a ampliação do acesso aos produtos e o emprego de tecnologia nacional, seja na esfera interna da companhia, com a distribuição sustentável de recursos e o fortalecimento de sua marca.

Portanto, após análises histórica, geral e específica, artigo por artigo, da Lei das Estatais, pode-se depreender que a sua promulgação foi influenciada pelo

contexto vivido, de má gestão de recursos e corrupção nas estatais, mas também de uma política de controle de preços que desrespeitou os interesses dos acionistas minoritários.

Por isso, a referida lei possui vários dispositivos que destacam a necessidade de gestão adequada de recursos e distribuição de proventos aos acionistas, independentemente de quais forem as políticas econômicas ambicionadas pelo governo federal, acionista controlador da Petrobras.

Contudo, a lei também destaca, e inclusive reitera mais incisivamente do que as legislações anteriores, que a estatal não pode se desvincular do interesse público que justificou sua criação, não podendo, em hipótese alguma, perseguir exclusivamente o lucro.

Assim, apesar de possuir artigos que indicam tendências para ambos os sentidos, analisando a lei de forma sistêmica, pode-se depreender que o mais importante é o alinhamento dos interesses dos acionistas privados, que, como sócios capitalistas, buscam prioritariamente o lucro, e do acionista público, que pretende utilizar a companhia estatal em proveito da sociedade.

Infelizmente, não se pode, então, depreender do presente trabalho se a Lei das Estatais possibilita ou proíbe a adoção do controle de preços ou do PPI. O que se depreende, sobretudo, é que essa legislação busca podar os excessos de ambos os lados.

Importante destacar, além disso, que, apesar de alguns dos artigos citados indicarem tendência, nenhum deles de fato vincula a decisão do gestor, servindo, no máximo, como configuração de hipótese de abuso de poder, conforme visto, ou como hipótese de anulação de ato administrativo.

Contudo, a condenação por abuso de poder dependeria de uma construção jurisprudencial no sentido de que a persecução desenfreada de lucro configura a hipótese, prevista no artigo 117, parágrafo primeiro, alínea a, da Lei das S.A., de orientação da companhia para fim estranho ao objeto social; e a anulação do ato administrativo dependeria de outra construção jurisprudencial, no sentido de que essa atuação supera os limites da discricionariedade do gestor.

Por isso, sugere-se, para futuros trabalhos, que se analise a aplicação desses dois pontos na jurisprudência nacional, verificando se, além dos ditames teóricos, a Lei das Estatais trouxe impactos práticos a essa matéria.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. São Paulo: Forense, 2017.
- BARBOSA, Ryan Gabriel. **A política de preço de combustíveis e a Petrobras**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2022. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/76966>> Acesso em: 07 dez. 2022.
- BASTOS, Emanuelle de Souza; ROSA, Maycon Peter da; PIMENTA, Márcio Marvila. Os impactos da Operação Lava Jato e da crise internacional do petróleo nos retornos anormais e indicadores contábeis da Petrobras 2012-2015. **Pensar Contábil**, v. 18, n. 67, 2017. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/view/2947>> Acesso em: 07 dez. 2022.
- BERTONCINI, Rodrigo Junqueira et al. **A sociedade de economia mista contemporânea: uma análise da relação entre lucro e interesse público à luz da Lei das Estatais**. 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/214705>> Acesso em: 07 dez. 2022.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 2016.
- BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações**. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1976.
- BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais: RAEEF**. Brasília: SEST, 2022.
- COUTINHO, Diogo R.; MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo; NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquita. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas. **Revista Direito FGV**, v. 15, n. 1, p. 1-23, 2019. Disponível em: <

<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/s7MFgCxfv7C7VKkLSNRnDmG/abstract/?lang=pt#>
Acesso em: 07 dez. 2022.

DA CUNHA, Thiago Nery; FREITAS, Davilla de Sousa Brito; DE ARAÚJO, Richard Medeiros. Governança Corporativa e Lucro Estatal: Uma Análise a Partir da Lei das Estatais/Corporate Governance and State Profit: An Analysis from the State Law. **Revista FSA (Centro Universitário Santo Agostinho)**, v. 17, n. 10, p. 52-79, 2020. Disponível em: <<http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2185>> Acesso em: 07 dez. 2022.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DE ALMEIDA, Edmar; OLIVEIRA, Patricia. **Controle de preços da Petrobras: chegou a hora de pagar a conta**. Rio de Janeiro, COPPEAD/UFRJ, 2016. Disponível em: <<http://patrimonio.uff.br/wp-content/uploads/sites/269/2020/01/Texto-Aula-1-Controle-de-pre%C3%A7os-da-Petrobras.pdf>> Acesso em: 07 dez. 2022.

DE PINHO, Clóvis Alberto Bertolini; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Corrupção e compliance nas empresas públicas e sociedades de economia mista: racionalidade das disposições da Lei de Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 1, p. 241-272, 2018. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/74808>> Acesso em: 07 dez. 2022.

DELGADO, Fernanda; GAUTO, Marcelo. Composição dos preços de paridade dos combustíveis no Brasil. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 75, n. 6, p. 44-48, 2021. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/84703>> Acesso em: 07 dez. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana. **A questão do petróleo no Brasil: uma história da Petrobras**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1993.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; CHAGAS, Carolina Feitosa Dolabela. **O relevante interesse coletivo nas atividades econômicas das empresas estatais após o advento da Lei nº 13.303/2016 ("Estatuto Jurídico das Estatais")**. 2018.

Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/4139>>
Acesso em: 07 dez. 2022.

DOS SANTOS, Marival Matos. **A política de preços dos combustíveis no Brasil antes e depois da flexibilização do monopólio estatal do mercado de petróleo.** 2021. Disponível em: <<https://aepetba.org.br/v1/2021/06/29/a-politica-de-precos-dos-combustiveis-no-brasil-antes-e-depois-da-flexibilizacao-do-monopolio-estatal-do-mercado-de-petroleo>> Acesso em: 07 dez. 2022.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado.** Reimp. Coimbra: Almedina, 2009.

FARIA, Antonio Pedro Rima de Oliveira. **O processo legislativo da Lei das Estatais e a OCDE: um estudo sobre a convergência e a divergência dos modelos de regulação.** São Paulo: FGV, 2020. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29308>> Acesso em: 07 dez. 2022.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 209-238, 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3276>> Acesso em: 07 dez. 2022.

FRAZÃO, Ana. **A função social das estatais.** 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/a-funcao-social-das-empresas-estatais-19042017>> Acesso em: 07 dez. 2022.

FRAZÃO, Ana. **De novo a questão do ajuste de preços da Petrobras. Limites à intervenção do Executivo e às competências dos gestores da Petrobras em face da nova Lei das Estatais.** 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-mercado/de-novo-a-questao-do-ajuste-de-precos-da-petrobras-17042019>> Acesso em: 07 dez. 2022.

GABRIELLI, Sérgio. "Graça Foster foi inábil", diz Gabrielli. [Entrevista concedida a] SCHÜFFNER, Cláudia. **Valor Econômico**, 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/2758662/graca-foster-foi-inabil-diz-gabrielli>> Acesso em: 07 dez. 2022.

GASPARINO, Marcelo. "Paridade é a única forma de manter a competitividade", diz Marcelo Gasparino, conselheiro da Petrobras (PETR4) [Entrevista concedida a]

CONTEÚDO, ESTADÃO. **Info Money**, 2022. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/paridade-e-a-unica-forma-de-manter-a-competitividade-diz-marcelo-gasparino-conselheiro-da-petrobras-petr4>> Acesso em: 07 dez. 2022.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

ISAACS, Asher; SLESINGER, Reuben E. **Las Empresas, el Gobierno y el Interés Público**. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba, 1970.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual de direito administrativo: teoria, doutrina e jurisprudência**. 11. ed. rev. atual. São Paulo: Método, 2018.

LIMA, P. **Ativos, Resultados Financeiros e Balanço da Petrobras em 2015**. Brasília: Câmara dos Deputados do Brasil, 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MORAIS, José Mauro de. **Petrobras: crise financeira e de credibilidade e recuperação recente**. 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8111>> Acesso em: 16 set. 2022.

MUKAI, Toshio. **O direito administrativo e os regimes jurídicos das empresas estatais**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PETROBRAS. **Como são formados os preços gasolina**. 2022. Disponível em: <<https://precos.petrobras.com.br/sele%C3%A7%C3%A3o-de-estados-gasolina>> Acesso em: 16 set. 2022.

PETROBRAS. **Estatuto social da petróleo brasileiro s.a. – petrobras**. 2021. Disponível em: <<https://transparencia.petrobras.com.br/sites/default/files/Estatuto-Social-AGOE-27-Abril-2017-Portugues.pdf>> Acesso em: 07 dez. 2022.

PIRES, Adriano. A refundação da Petrobras. **FGV Energia – Caderno Opinião**, n. 154, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19201>> Acesso em: 07 dez. 2022.

RIBEIRO, Cassio Garcia; NOVAES, Henrique T. Da " Lei do Petróleo" ao leilão de Libra: Petrobras de FHC a Dilma. **Revista da sociedade brasileira de economia política**, n. 39, p. 34-58, 2014. Disponível em: <<https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/60#:~:text=O%20objetivo%20de%20este%20artigo%20%C3%A9,tratados%20ao%20longo%20do%20artigo.>> Acesso em: 07 dez. 2022.

SCHUTTE, Giorgio Romano. **Petrobras em marcha forçada**. São Paulo: Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (NEEDS), 2016.

SERIGATI, Felipe Cauê. Petrobras: a vilã poderia ser a solução. **AgroANALYSIS**, v. 34, n. 2, p. 25-28, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/31366/30170/59041>> Acesso em: 07 dez. 2022.

SHIRATO, Vitor Rhein. **As empresas estatais no direito administrativo econômico atual**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SODRÉ, João Vitor Mayrinck Pimenta. **Indústria brasileira de petróleo: desinvestimentos e política de preços da PETROBRAS para derivados de petróleo**. Ouro Preto: Universidade Federal de Ouro Preto, 2021.

TONIN, Mayara Gasparoto. **Sociedades de economia mista e acionistas minoritários**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2018.

VILELA, Eunice Henriques Pereira et al. A Petrobras após os escândalos de corrupção da operação Lava-Jato: uma análise do valor da empresa até 2016. **Desenvolve Revista de Gestão do Unilasalle**, v. 7, n. 3, p. 09-26, 2018. Disponível em: <<https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/desenvolve/article/view/4664#:~:text=A%20pesquisa%20encontrou%20como%20resultado,negativamente%20o%20valor%20da%20Petrobras.>> Acesso em: 07 dez. 2022.