

A política de preços dos combustíveis, o mercado interno e o interesse público

The oil price policy, the internal market and the public interest

André Pereira R. Tokarski*

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2022.164.012>



Acervo Depositphotos

RESUMO

O artigo analisa os impactos negativos da atual política de preços de combustíveis da Petrobras, vigente desde novembro de 2016, no âmbito do mercado interno brasileiro e em detrimento do interesse público. Ao adotar o preço de paridade de importação (PPI) como referência para o abastecimento do mercado interno, o país, que é autossuficiente na produção de petróleo, ficou exposto à volatilidade e especulação características dos preços internacionais do barril de petróleo e do mercado cambial. Tal análise é feita sob a perspectiva do direito econômico enquanto espaço político-jurídico da acumulação e reprodução do capital. Defende a mudança dessa política com vistas a fazer valer a previsão constitucional de que o uso da renda petrolífera deve estar vinculado às finalidades da ordem econômica, no geral, e, em particular, a conferir sentido de utilidade pública ao abastecimento de combustíveis como meio para preservar o interesse nacional, valorizar o mercado interno e a autonomia tecnológica e promover o desenvolvimento econômico e social, com a geração de empregos e a (re)industrialização. Conclui com a sugestão de medidas que visem reduzir a exposição da economia nacional às incertezas do mercado internacional, desestimular a exportação do petróleo cru e incentivar a ampliação do refino, de modo a redesenhar a arquitetura institucional dessa atividade em benefício da soberania econômica do Brasil.

Palavras-chave: Direito econômico. Petrobras. Autonomia tecnológica. Soberania.

ABSTRACT

The article analyzes the negative impacts of the current Petrobras fuel pricing policy, in force since November 2016, in the Brazilian domestic market and to the detriment of public interest. By adopting the international parity price (IPP) as a reference for supplying the domestic market, the country, which is self-sufficient in oil production, was exposed to the volatility and speculation characteristic of international oil barrel prices and of the foreign exchange market. This analysis is made from the perspective of economic law as a political-legal space for the accumulation and reproduction of capital. It defends the change of this policy in order to enforce the constitutional provision about the use of oil income being linked to the purposes of the economic order in general and, in particular, the sense of public utility of fuel supply as a means to preserve the national interest, valorize the domestic market and technological autonomy and promote economic and social development, with the generation of employment and (re)industrialization. It concludes with the suggestion of measures aimed at reducing the exposure of the national economy to the uncertainties of the international market, discouraging the export of crude oil and encouraging the expansion of refining, in order to redesign the institutional architecture of this activity for the benefit of economic sovereignty.

Keywords: Economic law. Petrobras. Technological autonomy. Sovereignty.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo discute a hipótese de que a atual política de preços da Petrobras, vigente desde novembro de 2016, não encontra amparo legal e causa danos à economia nacional. Ao adotar o preço de paridade de importação (PPI) como a referência para fixar e reajustar os preços dos derivados de petróleo no mercado interno, a Petrobras passou a priorizar a distribuição de lucros e dividendos aos seus acionistas, em detrimento da finalidade social e do interesse público no abastecimento de combustíveis, que deram causa à sua existência como empresa pública estatal.

No Brasil, o abastecimento nacional de combustíveis é uma atividade de utilidade pública desde a década de 1930 (BRASIL, 1938, art. 1º, *caput*)¹. Tal entendimento continua vigente mesmo após a promulgação da emenda constitucional nº 9, de 1995 (BRASIL, 1995), que acabou com o monopólio da Petrobras na exploração e produção do petróleo. A preservação do interesse nacional, a proteção dos interesses dos consumidores, particularmente quanto aos preços e qualidade dos combustíveis, e a garantia do fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional são parte dos princípios e objetivos da política energética nacional, de acordo com o art. 1º, I, III e V da lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997).

O aumento exorbitante dos preços dos combustíveis causa efeitos danosos ao interesse da coletividade, pois impacta diretamente o orçamento das famílias, eleva o custo do frete e do transporte público e pressiona os índices de inflação, rebaixando ainda mais o poder de compra da maioria da população.

Ao adotar o PPI como referência para o abastecimento do mercado interno, o país, que é autossuficiente na produção de petróleo, ficou exposto à volatilidade e à especulação características dos preços internacionais do barril de petróleo e do mercado cambial. Nenhum país exportador de petróleo utiliza esse mecanismo para a marcação de preços no mercado interno. O Brasil tornou-se exportador líquido de petróleo desde o ano de 2016.

O objetivo do artigo é analisar a (in)compatibilidade da política de PPI com os dispositivos constitucionais e legais que ordenam a exploração do petróleo. O petróleo é um bem público de uso especial, de acordo com o art. 99, II do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002), integra o patrimônio da União por determinação dos artigos 20, IX, e 176, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Os bens públicos são bens afetados, o que quer dizer que o seu uso se destina a uma finalidade pública (BERCOVICI, 2011, p. 286). O uso do petróleo, portanto, está vinculado ao desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CF/1988), à soberania (art. 170, I) e à valorização do mercado interno enquanto

¹ O inciso III do art. 2º do decreto-lei nº 395, de 29 de abril de 1938, definiu como de competência exclusiva do Governo Federal a fixação dos preços de venda dos produtos refinados do petróleo, sendo de sua responsabilidade “estabelecer, sempre que julgar conveniente, na defesa dos interesses da economia nacional e cercado a indústria de refinação de petróleo de garantias capazes de assegurar-lhe êxito, os limites, máximo e mínimo, dos preços de venda dos produtos refinados — importados em estado final ou elagorado [sic] no país — tendo em vista, tanto quanto possível, a sua uniformidade em todo o território da República” (BRASIL, 1938).

patrimônio nacional e meio para viabilizar o bem-estar da população e a autonomia tecnológica (art. 219) (BRASIL, 1988).

Tal análise se apoia no paradigma teórico-metodológico do direito econômico enquanto espaço político-jurídico da acumulação e reprodução do capital. Além desta introdução, este artigo contém mais três seções, seguidas da conclusão.

A seção 2 desenvolve os fundamentos jurídicos e conceituais do direito econômico do petróleo. A seção 3 analisa como a atual política de preços da Petrobras viabiliza a apropriação da renda petrolífera pelos acionistas privados da empresa em detrimento do interesse público nacional, que deveria orientar a atuação da estatal. A seção 4 debate a relação entre petróleo, soberania nacional e desenvolvimento. Ao final, conclui-se defendendo mudanças na orientação política e estratégica da Petrobras para fazer valer a previsão constitucional que vincula o uso do petróleo ao interesse nacional e propondo medidas emergenciais diante do atual choque de preços.

2. FUNDAMENTOS DO DIREITO ECONÔMICO DO PETRÓLEO

A Constituição Federal determina que a propriedade do subsolo e dos bens minerais é da União (BRASIL, 1988). Tal definição sobre o controle nacional dos recursos naturais estratégicos, particularmente o petróleo, também é decorrente da ideia de soberania econômica (CLÈVE; MARTINS, 2004).

A partir do século XX, as Constituições passam a incorporar demandas da ordem social e econômica. Precárias condições de trabalho, especialmente nas fábricas no decorrer do século XIX, seriam contestadas pelos trabalhadores e foram o ensejo para o surgimento das primeiras leis trabalhistas e de seguridade social no país.

A urbanização crescente gerou uma maior demanda por serviços públicos e por infraestruturas essenciais, como transporte urbano, energia, saneamento, habitação, além da necessidade de investimentos maciços em ferrovias, portos, usinas geradoras de energia, estradas etc.

Massonetto (2015) faz uma concisa abordagem histórica sobre o surgimento e atualidade do direito econômico, bem como das particularidades que o acompanham, de acordo com a realidade nacional. Primeiro em relação ao seu papel na Europa:

O direito econômico é uma construção europeia do século XX estabelecida em um ponto de convergência da *Weltanschauung* filosófica e epistemológica alemã do século XIII, do capitalismo de Estado em gestação na Alemanha desde o final do século XIX, das experiências organizativas da economia de guerra e das aspirações sociais animadas por uma ordenação do processo econômico que obliterasse o despotismo do chão de fábrica e a anarquia do mercado (MASSONETTO, 2015, p. 29).

E depois sobre as especificidades do direito econômico em países periféricos:

Acompanhando a tendência europeia de superação do capitalismo concorrencial e promoção de políticas de bem-estar em um contexto de pactuação [sic] de classes do



Foto: Saulo Cruz/MME

As atividades de utilidade pública de abastecimento nacional de combustíveis são todas autorizadas por ato administrativo da Agência Nacional do Petróleo (ANP)

segundo pós-guerra, o direito econômico foi, pouco a pouco, construindo a plasticidade jurídica necessária para articular crescimento econômico, reconhecimento de direitos, proteção securitária e pleno emprego. Na periferia, o direito econômico foi recepcionado com sua vocação antiliberal, discutindo os contornos da intervenção estatal da economia e o papel e o instrumento do direito na superação do subdesenvolvimento (MASSONETTO, 2015, p. 29).

Para Bercovici (2020), junto com a “mobilização total” provocada pela Primeira Guerra Mundial, a política econômica ganhou evidência, assim como a política social. Esse arcabouço jurídico teria de lidar com as transformações profundas geradas pela industrialização e pela guerra; “organizando juridicamente o espaço da acumulação de capital, ou seja, o processo econômico, seria o novo direito econômico” (BERCOVICI, 2020, p. 242).

O direito econômico é um campo do conhecimento que surge e se desenvolve em virtude das grandes transformações econômicas e sociais da primeira metade do século XX. Nesse percurso, surge também uma imensa variedade de perspectivas adotadas para explicar e fundamentar o direito econômico, mas um elemento parece comum a todas essas definições, a ideia de que o direito econômico trata da “organização jurídica do espaço político-econômico da acumulação” (BERCOVICI, 2020, p. 244).

Apoiados no aporte teórico oferecido pelo direito econômico, sustentamos a ideia de que a Constituição Federal de 1988 encampou um projeto de emancipação nacional. O projeto constitucional de superação do subdesenvolvimento estaria contido

expressamente no artigo 3º da CF/1988, combinado com os dispositivos da ordem econômica (artigos 170, II-VI e IX; 172; 173, § 4º; 174; e 179, entre outros), da direção do processo econômico geral (artigos 21, VII-IX; 164; 170, VII-VIII; 176; 177; e 192, entre outros) e dos que tratam da autonomia científica e tecnológica como parte integrante da estratégia de promoção do desenvolvimento nacional (artigos 218; 219; 219-A; e 219-B) (BRASIL, 1988).

Para Bercovici (2011, p. 209), “o artigo 3º da Constituição é um instrumento normativo que transformou fins sociais e econômicos em jurídicos, atuando como linha de desenvolvimento e interpretação teleológica de todo o ordenamento constitucional”.

Compreendemos que a ordem econômica da Constituição Federal de 1988 define princípios e objetivos fundamentais que relacionam a exploração do petróleo com a promoção e garantia da soberania econômica, da redução das desigualdades, do desenvolvimento nacional, da preservação do meio ambiente, da valorização do mercado interno e da autonomia científica e tecnológica da nação.

O uso dos recursos minerais, especialmente do petróleo, portanto, estaria constitucionalmente vinculado ao objetivo de superação do subdesenvolvimento. Por sua dimensão estratégica, as decisões que envolvem as fontes de energia, em especial o petróleo, estão inseridas no centro da política macroeconômica. O controle soberano do Estado sobre esse processo é a única forma de assegurar que a exploração do petróleo esteja a serviço dos interesses nacionais, sendo inevitável o surgimento de conflitos entre o interesse público e o capital privado. É nesse diapasão que se inserem os institutos jurídicos necessários para garantir a independência e prevalência do Estado sobre o mercado e os interesses dos detentores do poder econômico (BERCOVICI, 2011).

Diante da relevância do petróleo para a segurança nacional e o interesse coletivo, sua atividade econômica é monopólio da União, conforme dispõe o art. 177 da CF/1988 (BRASIL, 1988). A emenda constitucional nº 9/1995 (BRASIL, 1995) retirou a exclusividade da Petrobras na exploração da atividade, mas preservou o monopólio estatal do petróleo. O Estado continua detentor do monopólio jurídico do petróleo, mas passa a poder contratar empresas privadas ou a própria Petrobras para a exploração dessa atividade. A lei nº 9.478/1997 (BRASIL, 1997) regulamentou o fim do monopólio da Petrobras, estabeleceu o regime de concessões e transferiu, inconstitucionalmente, o produto da lavra do petróleo para as empresas concessionárias.

A especificidade do direito econômico do petróleo, portanto, está na investigação histórica e contemporânea das políticas traçadas no país para a exploração do petróleo e dos recursos minerais. No caso brasileiro ela está vinculada, constitucionalmente, aos objetivos e finalidades da ordem econômica e ao projeto nacional de desenvolvimento (BERCOVICI, 2011). Entretanto, é preciso observar as disputas históricas que se organizam no Brasil em torno da questão do petróleo.

Desde a criação da Petrobras, em 1953, até os dias atuais, essa história tem sido marcada por movimentos pendulares, que ora tendem para uma orientação soberana e voltada para a “internalização” dos centros decisórios, ora pendem para a subordinação econômica aos interesses privados ou externos.

O estudo do direito econômico do petróleo compreende, portanto, o regime jurídico-constitucional dos recursos minerais e do petróleo e a análise da política de exploração adotada ante o sentido do projeto constitucional de desenvolvimento nacional autônomo (BERCOVICI, 2011).

A exploração do petróleo e a busca pela autonomia científica estão constitucionalmente vinculadas à ideia de um projeto nacional de desenvolvimento, e este só se realizará com o fortalecimento da indústria nacional. Portanto, procuraremos relacionar a constitucionalidade das políticas de conteúdo local na indústria do petróleo à busca pela autonomia científica e à proteção e valorização do mercado interno, nos termos do art. 219 da CF/1988 (BRASIL, 1988).

3. O ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS E O INTERESSE PÚBLICO

A instabilidade nos preços do barril do petróleo no mercado internacional e o baixo crescimento da economia no mundo nos últimos anos têm levado os Estados nacionais a priorizar suas próprias empresas (estatais) na escolha de projetos de exploração e produção de petróleo que apresentem os melhores ganhos (D'ALMEIDA, 2015).

A volatilidade tão intensa é justificada pela ocorrência de diferentes fatores que influenciam na formação e definição do preço no mercado internacional. Para D'Almeida (2015, p. 117), esses fatores podem ser reunidos em seis grupos: “aumento da demanda, oferta restrita e cara, condições geopolíticas, mercado de fornecedores restrito, restrições ambientais e fatores econômicos”.

Disso resulta que o preço do barril do petróleo não é determinado pelos custos de produção, mas sim, segundo Clève e Martins (2004, p. 46), “por injunções políticas instáveis e pela oferta e procura inversamente proporcionais no cenário geopolítico (crescente demanda de produto e vertiginoso declínio de oferta)”.

Desde a Primeira Guerra Mundial, o problema do petróleo figurou em lugar de destaque nas preocupações diplomáticas das grandes potências. No relatório da Federal Trade Commission, publicado em 22 de agosto de 1952, que denuncia o International Petroleum Cartel, vemos como desde então o governo estadunidense travou uma batalha diplomática para assegurar o direito das companhias nacionais de participar na exploração das riquezas do Oriente Médio. Em depoimento à Comissão Especial do Senado dos Estados Unidos da América para investigar os recursos petrolíferos, Charles Rayner, conselheiro de petróleo do Departamento de Estado, revela os interesses dos EUA em reservas de petróleo fora do país, como meio de assegurar seu próprio abastecimento.

Para Mangabeira (1964, p. 135), o petróleo, como atividade econômica, seria o “monopólio dos monopólios capitalistas [...]. O cartel internacional que regula a produção e venda do produto, em escala mundial, tem em vista apenas os seus interesses e lucros.”

A Petrobras, desde seus primórdios, constituiu-se em um dos aparelhos estatais de promoção e viabilização da política energética brasileira, e não meramente em uma empresa produtora de petróleo e gás. Sua finalidade não é distribuir lucros e dividendos escorchantes aos seus acionistas, é assegurar a soberania energética nacional

O poder dos trustes petrolíferos não seria apenas poder econômico e financeiro. Nas palavras do autor, “é, também, o seu poder econômico físico, o poder de domínio sobre as economias nacionais, por dominarem, eles, um produto vital, no mundo moderno, para o transporte, para a maioria das indústrias, e sem o qual ficará paralisada a vida material dos povos” (MANGABEIRA, 1964, p. 23).

Desde a publicação do decreto-lei nº 395, de 29 de abril de 1938, o abastecimento nacional de petróleo foi declarado questão de utilidade pública (BRASIL, 1938). A lei nº 2.004/1953 estabeleceu o monopólio da Petrobras na exploração do petróleo (BRASIL, 1953). O presidente João Goulart buscou reforçar o monopólio com a publicação do decreto nº 53.337, de 23 de dezembro de 1963, estendendo o monopólio da Petrobras às importações de petróleo e derivados.

Mesmo com o fim do monopólio da Petrobras, o abastecimento nacional de combustíveis continua a ser considerado um serviço de utilidade pública, como expressamente determina o artigo 1º, § 1º da lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999. As atividades elencadas pela lei nº 9.847/1999 como parte do serviço de utilidade pública de abastecimento nacional de combustíveis são todas autorizadas por ato administrativo da ANP, como atividades sujeitas a maior regulação e fiscalização do Estado em virtude de sua importância para a coletividade (BRASIL, 1999).

Mello (2014, p. 69) ilustra como exemplo incontestado de interesse público o monopólio estatal do petróleo e o tratamento privilegiado a empresas brasileiras de capital nacional. Certamente tais determinações somente encontrariam oposição estrangeira, ou a de interesses alienígenas perante os nacionais.

Os interesses públicos são os que se identificam com os interesses de toda a coletividade. “O monopólio estatal é um instrumento da coletividade no moderno Estado intervencionista. Trata-se de uma técnica de atuação estatal, utilizada para realizar determinada tarefa a mando do interesse público.” (BERCOVICI, 2016, p.200)

Desde o início da vigência da atual política de preços da Petrobras (ADOTAMOS..., 2016), os combustíveis derivados de petróleo tiveram os seguintes reajustes nos preços praticados para os consumidores (período de novembro de 2016 a novembro de 2021): 1) gasolina comum: reajuste médio de 83,71%; 2) óleo *diesel* (*diesel S10*): reajuste médio de 73,6%; 3) gás liquefeito de petróleo (GLP): reajuste médio de 84,2% (ANP, s.d.). No mesmo período, a variação em dólar do preço do barril de petróleo Brent no mercado internacional foi de 24,2%, saindo de US\$ 56,82 para US\$ 70,57 (INVESTING.COM, s.d.). O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), principal indicador da inflação no Brasil, variou 25,91% entre novembro de 2016 e novembro de 2021 (IBGE, s.d.).

Por outro lado, a Petrobras registrou um extraordinário desempenho financeiro no terceiro trimestre de 2021 (no acumulado de 12 meses). Os lucros líquidos da empresa foram de US\$ 24,8 bilhões, e a geração de caixa operacional, de US\$ 34,8 bilhões. O retorno sobre o patrimônio líquido (ROE) foi de 36%, resultado quase sete vezes superior ao mesmo índice das maiores petroleiras internacionais (5,4%) (PINTO, 2021b).

Além da política de PPI, a Petrobras tem se desfeito de seu patrimônio, vendendo a preços abaixo do mercado importantes ativos, como refinarias, a Transpetro e a BR Distribuidora, entre outras. A premissa que orienta essa política é a maximização de valor para o acionista, privilegiando a geração de lucro e a distribuição de rendimentos para os acionistas privados.

Originalmente, a composição das ações ordinárias da Petrobras admitia apenas pessoas jurídicas de direito público interno, o Banco do Brasil e outras sociedades de economia mista criadas e mantidas pela União, Estados e municípios e brasileiros natos ou naturalizados, limitando-se para esses a aquisição de ações ordinárias a 0,1% do capital votante, além de empresas privadas brasileiras, com o limite de 0,5% do capital votante (art. 18 da lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953) (BRASIL, 1953).

A lei nº 9.478, de 1997, revogou os limites de aquisição de ações ordinárias por empresas privadas brasileiras e permitiu participação de capital estrangeiro na aquisição de ações ordinárias e preferenciais, mas manteve o controle acionário da Petrobras por parte da União (BRASIL, 1997).

O petróleo apresenta características específicas que o elevam a uma posição estratégica do ponto de vista político, econômico e militar. Tem igual importância em tempos de guerra ou de paz. É um recurso essencial tanto para países em estágio avançado de desenvolvimento quanto para os ditos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. É do petróleo e de seus derivados que se extrai a maior parte do combustível utilizado em todo o mundo.

Aparentemente, o petróleo teria perdido a sua especificidade, sendo similar a uma *commodity* qualquer, dado o tipo de venda e comercialização e a flutuação de

seus preços, negociados nas bolsas de valores. Entretanto, diante da vitalidade da economia mundial e de sua dependência em relação ao petróleo, seria um grande engano imaginá-lo como tal. Na prática, sua aquisição, produção e distribuição são asseguradas em termos políticos e militares, e não pela cotação do mercado.

Ao firmar entendimento de que a fixação de preços de combustíveis deve ser orientada pelo atendimento às condições de liberdade concorrencial, omite-se que uma das principais variáveis na definição da formação do preço do barril do petróleo no mercado internacional é eminentemente política, visando atender aos interesses dos países exportadores de petróleo, particularmente os que integram a Opep.

Como a Petrobras é parte da administração pública indireta, os atos praticados por sua diretoria e por seu conselho de administração estão subordinados à lei. No âmbito dos princípios da administração pública, relacionam-se ao princípio da legalidade os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade (MELLO, 2014, p. 81).

O princípio da legalidade limita a administração pública a fazer apenas o que a lei autoriza. Entretanto, o entendimento adequado não exclui o fato de que é plenamente cabível certo grau de discricionariedade da administração em face da utilidade pública e da finalidade legal. A finalidade é o que explica e justifica uma norma, conferindo-lhe sentido. É nela que reside a racionalidade de uma lei. Para Mello (2014, p. 80), “só se cumpre a legalidade quando se atende à sua finalidade”.

Ora, a Petrobras, desde seus primórdios, constituiu-se em um dos aparelhos estatais de promoção e viabilização da política energética brasileira, e não meramente em uma empresa produtora de petróleo e gás. Sua finalidade não é distribuir lucros e dividendos escorchantes aos seus acionistas, é assegurar a soberania energética nacional.

Também é atinente ao princípio da legalidade o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. No caso em tela, é razoável supor que, enquanto órgão da administração pública indireta, vinculado à promoção do interesse público, a Petrobras atue para fornecer ao mercado interno combustíveis com o menor preço possível.

Por sua vez, corresponderia ao princípio da proporcionalidade definir o menor preço possível para o fornecimento ao mercado interno, proporcionalmente aos custos de produção e com uma taxa de retorno do capital investido adequada aos parâmetros de uma empresa pública. Os defensores do PPI se apoiam na teoria do custo de oportunidade, que prima pela maximização dos lucros, o que não é proporcional ao interesse público e extrapola a finalidade da Petrobras.

No campo da economia capitalista, o século XX, como vimos, foi o século dos monopólios, do cartel de petróleo, cuja ação se estende das metrópoles econômicas e políticas a quase todo o mundo, especialmente aos países subdesenvolvidos (MANGABEIRA, 1964). Para o referido autor, o objetivo do monopólio (econômico) é o lucro máximo, teoricamente possível e praticamente realizado com o domínio total da produção e da oferta, e com controle sobre o mercado:



Acervo Depositphotos

Quase 90% do petróleo consumido no Brasil em 2020 foi produzido e refinado no próprio país

Não temos dúvida nenhuma de que em relação a todos os setores econômicos que, pelo volume de capitais exigidos para suas atividades, somente podem existir sob a forma de monopólio, tal monopólio deve ser do Estado e não um despotismo econômico. Assim, a energia elétrica e o petróleo devem ser monopólio estatal (MANGA-BEIRA, 1964, p. 202).

Os acionistas das empresas de capital aberto (estatais e privadas) têm elevado a pressão para aumentar a remuneração de suas ações. A Petrobras revisou sua política de preços e adotou o PPI para atender à cobrança dos investidores privados² e tem levado a cabo um conjunto de medidas como a venda de ativos estratégicos, o corte e revisão de investimentos e a redução da dívida.

De acordo com dados divulgados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE, 2021), no ano de 2020 o Brasil importou apenas 10,8% da demanda das refinarias brasileiras. Essa importação é necessária para ajustar a *mix* de petróleo para produção de óleos básicos lubrificantes e combustíveis. Ou seja, quase 90% do petróleo consumido no Brasil naquele ano foi produzido e refinado no próprio país.

² Um dos fundamentos cruciais do PPI é o de que a racionalidade econômica determina que os preços domésticos do petróleo e seus derivados obedeçam à lógica do custo de oportunidade e, portanto, sejam fixados em patamares idênticos aos dos preços internacionais. "O custo de oportunidade, em termos sintéticos, pode ser expresso como o uso alternativo de um recurso econômico, ou o ganho alternativo que esse recurso proporcionaria. Fixar os preços de acordo com os custos de produção domésticos implicaria renunciar a seu custo de oportunidade definido nos mercados internacionais" (CARNEIRO; MORETTI, 2022).

O custo médio de extração de petróleo e gás nas áreas do pré-sal vem caindo ano a ano. Os poços no pré-sal situam-se hoje entre os mais produtivos do mundo. O custo estimado médio operacional do refino no terceiro trimestre de 2021 foi de US\$ 45 o barril (já incorporados os derivados importados), enquanto a cotação do barril no mercado internacional no mesmo período estava próxima a US\$ 75 (PINTO, 2021b).

Para Carneiro e Moretti (2022), ao exportar o petróleo cru e praticar no mercado interno o PPI para fixação de preços, a Petrobras viabilizou o forte aumento das importações de derivados, constituindo um “modelo avesso ao interesse nacional: [...] se exporta um produto de menor valor agregado e se importa[m] aqueles de maior valor agregado (derivados)”.

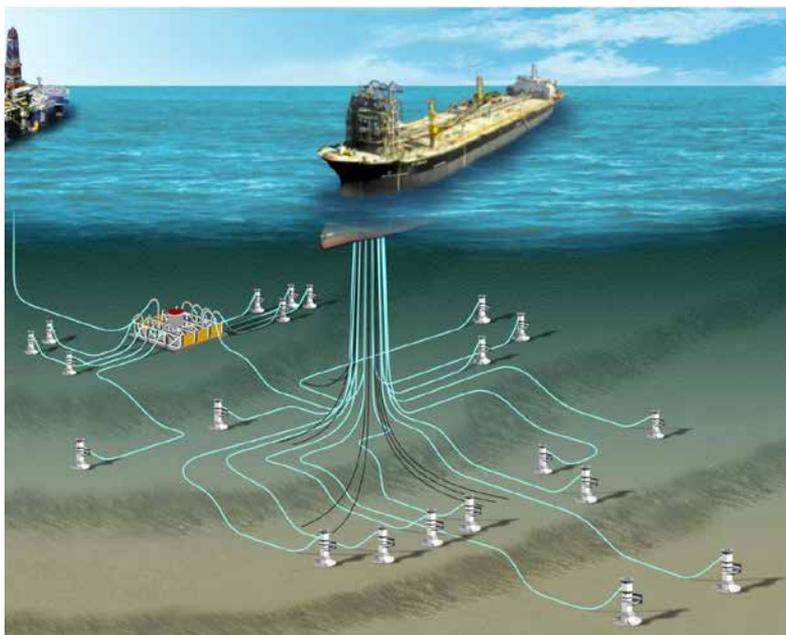
Dada a característica de ser uma fonte de energia estratégica, o petróleo teria ligação direta com o desenvolvimento econômico, sendo a sua exploração relacionada aos objetivos fundamentais do país. “Diante disso, tratou o constituinte de resguardar o desenvolvimento nacional destinando a exploração desse recurso ao atendimento da demanda no mercado interno” (CLÈVE; MARTINS, 2004, p. 44).

Para Clève e Martins (2004, p. 45), diante da magnitude e do alcance do petróleo para o interesse coletivo e para o desenvolvimento do país, “esse escasso combustível fóssil pode ser considerado patrimônio nacional irrenunciável”.

Apesar de toda a retórica liberalizante, o Estado brasileiro continua atuando na formação e controle do preço dos combustíveis, seja agindo diretamente, por meio de suas estatais, ou por meio de maior regulação e fiscalização, por via da ANP e do Conselho Nacional de Política Energética. A preservação do interesse nacional (art. 1º, I) e a “proteção dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos” (art. 1º, II) são princípios e objetivos da política energética nacional, estabelecida pela lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997), e, de acordo com o artigo 1º, § 1º da lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, “o abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública” (BRASIL, 1999).

Os críticos da empresa pública buscam rebaixar a Petrobras ao mero papel de concorrente no suposto livre mercado de exploração e produção de petróleo no Brasil. Ocorre que as tarefas e responsabilidades legais estabelecidas para a Petrobras, mesmo com a tentativa de se pôr fim ao regime de partilha, com a aprovação da lei nº 13.365/2016 (BRASIL, 2016), extrapolam essa condição e se relacionam com o fortalecimento da indústria do petróleo brasileira e com a possibilidade de viabilização de um novo projeto nacional de desenvolvimento. E mesmo a ideia de ampla concorrência não parece encontrar amparo na realidade, tendo em vista que a indústria do petróleo é, essencialmente, oligopolizada.

As atribuições legais conferidas à Petrobras vão muito além da exploração e produção de petróleo e da busca por rentabilidade para remunerar seus acionistas. Coadunam com a ideia de que as empresas estatais são instrumento da política econômica de seus Estados e deveriam atuar de acordo com os objetivos estratégicos e de bem-estar social do Estado (BERCOVICI, 2011, p. 314-315).



As reservas do pré-sal foram descobertas em 2006, mas somente em 2010 teve início sua exploração

4. MERCADO INTERNO, DESENVOLVIMENTO NACIONAL E SOBERANIA

O artigo 219 da CF/1988 (BRASIL, 1988) dispõe expressamente que o mercado interno³ integra o patrimônio nacional e está articulado à viabilização do desenvolvimento cultural e socioeconômico, do bem-estar da população e da autonomia tecnológica do país.

Somente com a Revolução de 1930 iniciou-se um projeto consciente de implantação de um parque industrial no país, condição essa essencial para a formação de um mercado interno consumidor de massas, para uma melhor remuneração da classe trabalhadora e para a inserção soberana do Brasil na economia internacional.

Na interpretação de Grau (2000, p. 225),

[a] soberania econômica nacional, prevista formalmente no artigo 170, I da CF/1988, visa viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional, como parte do objetivo maior de garantir o desenvolvimento nacional, buscando a superação do subdesenvolvimento.

É que a soberania nacional — assim como os demais princípios elencados nos incisos do art. 170 — consubstancia, concomitantemente, um instrumento para o fim de assegurar a todos uma existência digna e um objetivo particular a ser alcançado. Assume a feição de diretriz — norma-objetivo — dotada de caráter constitucional conformador (GRAU, 2000).

³ “O mercado interno não é sinônimo de economia de mercado, como pretendem alguns. A sua inclusão no texto constitucional, como parte integrante do patrimônio nacional, significa a valorização do mercado interno como centro dinâmico do desenvolvimento brasileiro, inclusive no sentido de garantir melhores condições sociais de vida para a população e a autonomia tecnológica do país” (BERCOVICI, 2016a, p. 528-529).

O desenvolvimento pleno do Brasil só será alcançado com a inserção soberana do país nas cadeias internacionais de valor. Isoladamente, o mercado e o capital privado aferram-se à maximização do lucro no curto prazo e não serão capazes de liderar mudanças estruturais com vistas a promover a (re)industrialização e a aumentar a complexidade da economia nacional

Asseverar a soberania econômica nacional é definir uma política de Estado voltada não ao isolamento econômico, mas a viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional.

Para a efetividade do objetivo constitucional da garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF/1988), a exploração do petróleo deve estar articulada com a industrialização do país, com a valorização do mercado interno e com a autonomia científica e tecnológica (art. 219, *caput*), com a erradicação da pobreza e da miséria e a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III e 170, VII) e com a busca pelo pleno emprego (art. 170, VIII) (BRASIL, 1988).

A exploração do petróleo constituiria um elemento chave para a promoção do desenvolvimento autônomo do país. Os recursos minerais deveriam ser redirecionados para o desenvolvimento do mercado interno, a industrialização e a viabilização da autonomia tecnológica.

O século XX, especialmente na sua segunda metade, é marcado por um forte processo de institucionalização do processo inventivo. Esse processo se acelera à medida que as inovações transformam a capacidade produtiva e passam a produzir efeitos econômicos exponenciais. De acordo com Mowery e Rosenberg (2005, p. 186), “foi somente a partir daí que os economistas compreenderam plenamente a extensão do crescimento decorrente do processo de mudança tecnológica”.

A estrutura institucional do sistema de pesquisa e desenvolvimento (P&D) dos EUA, tal como o papel das universidades no apoio ao desenvolvimento da engenharia de minas, da engenharia química e da engenharia de petróleo, contribuiu para a descoberta e exploração da dotação de recursos naturais desse país (MOWERY; ROSENBERG, 2005).

Uma grande parte da história da mudança tecnológica nos EUA do século XX refere-se ao papel econômico mutante da ciência. Mas mesmo essa declaração impetuosa

é insuficientemente ampla. Uma formulação mais acurada e compreensível reconheceria a importância econômica crescente não somente da ciência mas da mais ampla institucionalização da pesquisa (MOWERY; ROSENBERG, 2005, p. 192).

A política de inovação seria parte essencial de toda e qualquer política industrial contemporânea, não devendo, portanto, ser rejeitada diante da política de defesa da concorrência. O reconhecimento nos Estados Unidos da importância da inovação tecnológica no progresso econômico se deu somente após numerosos estudos realizados nos anos 1930 e 1940, que apontaram um salto quantitativo nos balanços da atividade econômica quando analisados novos instrumentos inventivos inseridos no processo produtivo (MOWERY; ROSENBERG, 2005).

Além dos estudos que comprovaram as vantagens da inovação tecnológica no progresso e avanço do crescimento econômico, a participação na Segunda Guerra Mundial foi a grande impulsionadora da criação de um robusto sistema de pesquisa e desenvolvimento nos Estados Unidos (MOWERY; ROSENBERG, 2005).

O sistema de P&D do pós-guerra, com suas grandes e bem financiadas universidades de pesquisa e seus contratos federais de pesquisa com a indústria, tinha pouco ou nenhum precedente na era anterior a 1940, e contrastava com a estrutura dos sistemas de P&D de outras economias industrializadas do pós-guerra. Num sentido bem realista, os Estados Unidos desenvolveram no pós-guerra um sistema de P&D que era único internacionalmente (MOWERY; ROSENBERG, 2005, p. 24).

A indústria do petróleo nos EUA proveu com seus abundantes recursos uma trajetória intensiva de investimento em inovação tecnológica, que impactou a própria atividade de exploração e produção, ampliando as reservas e aperfeiçoando a tecnologia aplicada ao processo de extração e refino do óleo, e também o desenvolvimento do motor de combustão interna, que viria ser em pouco tempo seu principal consumidor (MOWERY; ROSENBERG, 2005).

Inicialmente, a Petrobras se dedicava quase que exclusivamente ao refino de petróleo importado para o abastecimento do mercado nacional. Em 1961 foi criada a Reduc (Refinaria Duque de Caxias), responsável inicialmente por abastecer o mercado de combustíveis do Rio de Janeiro. Já em 1963 é criado o Cnpes (Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello), também no Rio de Janeiro, que hoje é um dos complexos de pesquisa aplicada mais importantes do mundo.

O trabalho de pesquisa e desenvolvimento científico teve um papel preponderante no crescimento da Petrobras e na descoberta de reservas de petróleo no litoral brasileiro. Para Mowery e Rosenberg (2005, p. 189), os recursos naturais não possuem intrinsecamente um valor econômico, “esse valor é uma função da disponibilidade de conhecimentos tecnológicos que permitam que esses recursos sejam extraídos e subsequentemente explorados na realização das necessidades humanas”.

Foi o avanço da ciência e da inovação tecnológica que permitiu à Petrobras iniciar pesquisas de prospecção e encontrar o primeiro poço de petróleo em águas

marítimas, em 1968, a apenas 30 metros de profundidade, e chegar, em 2008, ao descobrimento das jazidas do pré-sal, a mais de 7 mil metros de profundidade, em águas ultraprofundas (D'ALMEIDA, 2015).

Destaca-se, sob o aspecto do desenvolvimento e da autonomia científica, que a exploração de petróleo *offshore* pode representar, ao mesmo tempo, uma enorme oportunidade para transformações sociais e econômicas, desde que acompanhada por fortes investimentos em inovação tecnológica, visando ampliar a produtividade e reduzir o risco ambiental. Cerca de 30% da produção mundial de petróleo é realizada *offshore*, tanto em águas rasas quanto profundas. A Petrobras é a principal companhia de exploração de petróleo em águas profundas no mundo. Foi pioneira nesse tipo de atividade e detém tecnologia de ponta em se tratando de exploração de petróleo em alto-mar.

Como reconhecimento pelo conjunto de tecnologias desenvolvidas para a extração de petróleo no pré-sal, a Petrobras recebeu em maio de 2015 o prêmio OTC Distinguished Achievement Award for Companies, Organizations, and Institutions. Uma das inovações motivadoras da premiação, e já em uso em poços do pré-sal, permite separar o CO² do petróleo e do gás natural e reinjetá-lo nos reservatórios produtores. A reinjeção do CO², além de reduzir a emissão de gases de efeito estufa, auxilia na manutenção e controle da pressão dos reservatórios e pode aumentar a produtividade dos poços.

A exploração do petróleo nas jazidas do pré-sal tem o potencial de alavancar investimentos em equipamentos, instalações, recursos humanos, P&D e inovação, que poderiam servir de base para que as empresas brasileiras atinjam padrões de competitividade globais.

O Brasil já é o nono maior produtor de petróleo no mundo (IBP, s.d.). Entretanto, tornar-se um mero exportador de petróleo cru, em vez de contribuir para o desenvolvimento do país, poderá trazer mais problemas à economia nacional. A exportação excessiva de recursos minerais poderá levar à sobrevalorização da moeda nacional, o que prejudicaria a competitividade da indústria nacional.

A valorização do mercado interno é parte do projeto constitucional de superação do subdesenvolvimento e garantia da soberania nacional. Tal entendimento pode ser apreendido pela leitura em conjunto dos artigos 3º, II, 170, I, e 219 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a soberania energética é um pilar fundamental da viabilização desses objetivos. Dado o patamar atual do desenvolvimento científico e das técnicas produtivas, a autonomia tecnológica é parte indissociável de qualquer estratégia nacional de desenvolvimento e de viabilização da soberania. A renda petrolífera deve estar direcionada e integrada a esse projeto.

A exploração do petróleo do pré-sal poderia ser uma excelente oportunidade para o Brasil avançar em políticas de desenvolvimento econômico e de redução das desigualdades regionais e sociais.



Foto: Alan Santos/PR

O ex-presidente da República Michel Temer conversa com Pedro Parente, ex-presidente da Petrobras, em cuja gestão foi implementada, em 2016, a política de Preço de Paridade Internacional (PPI), que exerce influência direta no cálculo dos combustíveis produzidos pela Petrobras

No Brasil a indústria pesada, a siderurgia, surgiu com a indústria estatal, essa é outra particularidade da história do país. Ou seja, a industrialização surge aqui como um componente forte do Estado, que depois viria a ser torpedeado. Quer dizer, o nosso desenvolvimento já comportou uma intervenção estatal, num sentido que não era socialista, mas que não era a forma liberal do crescimento da indústria (MORAIS, 2013, p. 136).

A política de conteúdo local tem sido atacada por economistas ortodoxos ultraliberais, contaminada pelos reflexos da chamada operação Lava Jato e também passou a ser questionada em órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU).

No mês de junho de 2016 o TCU fez uma auditoria e concluiu que, supostamente, a política de conteúdo local é danosa à Petrobras. O TCU não tem competência para avaliar uma política industrial e sequer sabe o que é uma política de desenvolvimento (BERCOVICI, 2016b).

Apesar do constante ataque, a política de preferência pela aquisição de bens e serviços no mercado interno conta com amparo legal e tem demonstrado eficácia satisfatória em seu papel de promoção da indústria e da inovação tecnológica.

Um dos objetivos da política de conteúdo local é dar preferência à aquisição de bens ou serviços de empresas brasileiras que desenvolvam tecnologia. O sentido dessa preferência se justificaria como contribuição ao desenvolvimento da economia nacional.

Consideramos que a política industrial deveria ser ativa e abrangente, focada nos setores ou atividades industriais indutoras de mudanças tecnológicas. Nessa

abordagem o papel do Estado é fundamental para criar um ambiente econômico e institucional que conduza a evolução das estruturas de empresas e indústrias e a organização institucional, assim como leve à criação de um sistema nacional de inovação (BARBI; SILVA, 2008).

Dado o volume das atuais reservas de petróleo no Brasil, o país teria em suas mãos a possibilidade de coordenar a exploração e produção de óleo e gás, com a ampliação da capacidade de refino e a expansão da indústria petroquímica e dos fornecedores locais de bens e serviços. Essa política industrial poderia preencher uma lacuna histórica na estratégia nacional de desenvolvimento (BARBI; SILVA, 2008).

A exportação de bens e serviços de alto valor agregado deve estar integrada à lógica de valorizar o mercado interno através da (re)industrialização e da geração de empregos qualificados. No caso dos combustíveis derivados do petróleo, a autonomia tecnológica deve servir para reduzir os custos de produção, garantir o abastecimento com preços baixos e viabilizar técnicas seguras de exploração de novas fronteiras petrolíferas, além de estar direcionada à pesquisa e desenvolvimento de novas fontes de energia.

5. CONCLUSÃO

A Petrobras foi constituída como uma empresa integrada verticalmente. Atuou, durante a maior parte de sua existência, do “poço ao posto”, permitindo abastecer o mercado interno com preços mais baixos do que os praticados no mercado internacional, e ainda assim não perdeu sua capacidade de geração de caixa para fazer frente aos seus compromissos.

Ao destinar volumes significativos e crescentes de petróleo cru para a exportação, o Brasil não tem utilizado as reservas de petróleo no pré-sal para promover o desenvolvimento de suas forças produtivas.

O desenvolvimento pleno do Brasil só será alcançado com a inserção soberana do país nas cadeias internacionais de valor. Isoladamente, o mercado e o capital privado aferram-se à maximização do lucro no curto prazo e não serão capazes de liderar mudanças estruturais com vistas a promover a (re)industrialização e a aumentar a complexidade da economia nacional.

A política de maximização do lucro no curto prazo efetuada atualmente pela Petrobras, lançando mão do PPI, não encontra amparo legal. A Lei das S.A.s (lei nº 6.404, de 15 de novembro de 1976) se aplica às sociedades de economia mista, desde que seja preservado o interesse público que justifica a sua criação e atuação (art. 235) (BRASIL, 1976). A garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional, sobre o qual dispõe o art. 177, §2º, I da Constituição Federal, é o objetivo primordial da Petrobras e atende ao interesse público (BRASIL, 1988).

O projeto de lei nº 3.943/2021, em tramitação na Câmara dos Deputados, de autoria do deputado federal Daniel Almeida (PCdoB-BA), oferece alternativa efetiva

ao atual modelo de política de preços. A proposta adota um imposto sobre a exportação de petróleo cujo objetivo seria financiar um fundo de estabilização dos preços dos derivados de petróleo no mercado interno (BRASIL, 2021).

A renda do petróleo deve estar direcionada para atender aos interesses da coletividade. É preciso agregar valor ao petróleo com o refino, a indústria petroquímica e o desenvolvimento de tecnologia e infraestrutura das energias renováveis. O uso do petróleo de forma planejada e em benefício público tem um efeito multiplicador de vantagens ao mercado interno, tanto na geração de novas receitas fiscais quanto na oferta de empregos de qualidade e boa remuneração. O acesso à energia barata e de qualidade é um fator determinante no aumento da produtividade do trabalho, na valorização do mercado interno e na promoção efetiva do interesse público. O Brasil deve adotar medidas para desestimular a exportação do petróleo cru.

Como medidas emergenciais perante o atual cenário de choque de preços, propomos: 1) estabelecer uma “contribuição temporária sobre a renda petrolífera” como meio para financiar programas focais e emergenciais de subsídios; 2) criar um programa de subsídio do “gás de cozinha” (GLP) para famílias de baixa renda, financiado pela taxação temporária dos superlucros da renda petrolífera; 3) subsidiar as tarifas de transporte público e o frete de alimentos também por meio de receitas obtidas com a taxação sobre a renda petrolífera; 4) abandonar a política de PPI e aprovar o PL nº 3.943/2021, de autoria do deputado federal Daniel Almeida (PCdoB-BA). A composição do preço levaria em conta os custos domésticos de produção e a manutenção de uma taxa de rentabilidade adequada às empresas atuantes no setor.

* Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG), mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor de Direito da Universidade Nove de Julho (Uninove).

E-mail: andretokarski@gmail.com

► Texto recebido em 1º de março de 2022; aprovado em 12 de abril de 2022.

ADOTAMOS nova política de preços de diesel e gasolina. **Fatos e Dados**, 14 out. 2016. Disponível em: <<https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

ANP. **Sistema de Levantamento de Preços**. S.d. Disponível em: <https://preco.anp.gov.br/include/Resumo_Ultimos_Meses_Index.asp>. Acesso em: 26 abr. 2022.

BARBI, Fernando Carvalhaes; SILVA, Ana Lúcia Pinto da. O petróleo no pré-sal: os desafios e as possibilidades de uma nova política industrial no Brasil. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 19, n. 2(34), p. 255-271, 2008. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/7574>>. Acesso em: 30 jan. 2022.

BCB. **Preços administrados**. Brasília, 2016. Disponível em: <www.bcb.gov.br/content/cidadania-financeira/Documents/publicacoes/serie_pmf/FAQ%2005-Pre%C3%A7os%20Administrados.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. Covid-19, o direito econômico e o complexo industrial da saúde. In: WARDE, Walfrido; VALIM, Rafael (Org.). **As consequências da covid-19 no direito brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 239-264.

_____. **Direito econômico aplicado**: estudos e pareceres. São Paulo: Contracorrente, 2016a.

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

_____. Dois anos de desgoverno: o desmonte do Estado. **A Terra É Redonda**, 1 abr. 2021. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-o-desmonte-do-estado>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

_____. TCU na contramão do desenvolvimento nacional. [Entrevista cedida a] Giovanni del Prete. **GGN**, 12 jul. 2016b. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/tcu-na-contramao-do-desenvolvimento-nacional>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

_____; COSTA, José Augusto Fontoura. **Nacionalização**: necessidades e possibilidades.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei nº 3.943/2021**. Brasília, 9 nov. 2021. Disponível em: <www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01wls6e5bsq0a15uc5j1r75kkrb8056634.node0?codteor=2101939&filename=PL+3943/2021>. Acesso em: 18 fev. 2022.

_____. Presidência da República. **Decreto-lei nº 395, de 29 de abril de 1938**. Rio de Janeiro, 29 abr. 1938. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0395.htm>. Acesso em: 20 dez. 2020.

_____. Presidência da República. **Emenda constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995**. Brasília, 9 nov. 1995. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm>. Acesso em: 20 nov. 2021.

_____. Presidência da República. **Lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953**. Rio de Janeiro, 3 out. 1953. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm>. Acesso em: 10 dez. 2021.

_____. Presidência da República. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Brasília, 15 dez. 1976. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm#:~:text=LEI%20No%206.404%2C%20DE%2015%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201976.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20Sociedades%20por%20A%C3%A7%C3%B5es.&text=Art.,das%20a%C3%A7%C3%B5es%20subscritas%20ou%20adquiridas>. Acesso em: 10 dez. 2021.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Brasília, 6 ago. 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm>. Acesso em: 10 dez. 2021.

- _____. Presidência da República. **Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999**. Brasília, 26 out. 1999. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9847.htm>. Acesso em: 10 dez. 2021.
- _____. Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 31 jan. 2022.
- _____. Presidência da República. **Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016**. Brasília, 29 nov. 2016. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13365.htm>. Acesso em: 10 dez. 2021.
- CARNEIRO, Ricardo; MORETTI, Bruno. A estabilização de preços dos combustíveis no Brasil. **Carta Capital**, 10 fev. 2022. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/artigo/a-estabilizacao-de-precos-dos-combustiveis-no-brasil>. Acesso em: 15 fev. 2022.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin; MARTINS, Alessandra Ferreira. Princípios constitucionais da atividade econômica petrolífera e lei nº 9.478 de 1997. **A&C — Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 4, n. 18, p. 43-50, out. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21056/aec.v4i18.616>>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **Rei — Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, p. 214-262, 31 jul. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21783/rei.v2i1.36>>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- COUTINHO, Felipe. Vírus catalisa longa depressão e a saída depende do Estado e do uso do petróleo brasileiro para o seu desenvolvimento. In: BERCOVICI, Gilberto; SICSÚ, João; AGUIAR, Renan (Coord.). **Utopias para reconstruir o Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2020. p. 215-235.
- D'ALMEIDA, Albino Lopes. **Indústria do petróleo no Brasil e no mundo: formação, desenvolvimento e ambiência atual**. São Paulo: Blucher, 2015.
- EPE. **Balanco energético nacional 2021**: ano base 2020. Rio de Janeiro: EPE, 2021.
- FEIJÓO, José C. Valenzuela. Formas de apropiación del excedente, acumulación e crecimiento. **Denarius**, Ciudad de México, n. 34, p. 73-104, 4 jun. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/denarius/2018v34/valenzuela>>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- IBGE. **IPCA — Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**: séries históricas. S.d. Disponível em: <www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?edicao=20932&t=series-historicas>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- IBP. **Maiores produtores mundiais de petróleo em 2020**. S.d. Disponível em: <www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-produtores-mundiais-de-petroleo-em-2020>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- INVESTING.COM. **Petróleo Brent Futuros**. S.d. Disponível em: <<https://br.investing.com/commodities/brent-oil-historical-data>>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- JESUS JÚNIOR, Leonardo Bispo de; SARTI, Fernando; FERREIRA JÚNIOR, Hamilton de Moura. Petrobras, política de conteúdo local e maximização de valor para o acionista: uma sugestão de interpretação. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 2, p. 369-400, ago. 2017.
- LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil**: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.

MANGABEIRA, Francisco. **Imperialismo, petróleo, Petrobras**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

MASSONETTO, Luis Fernando. Aspectos macrojurídicos do financiamento da infraestrutura. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael (Org.). **Elementos de direito da infraestrutura**. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 27-52.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAIS, José Mauro de. **Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore**. Brasília: Ipea; Petrobras, 2013.

MOWERY, David C.; ROSENBERG, Nathan. **Trajatórias da inovação: a mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX**. Tradução Marcelo Knobel. Campinas: Editora Unicamp, 2005.

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PINTO, Eduardo Costa. **Economia política do endividamento da Petrobras: evolução e determinantes (2006-2017)**. Rio de Janeiro: Ineep, 2021a. 35 p. (Texto para Discussão, n. 23). Disponível em: <https://ineep.org.br/wp-content/uploads/2021/05/td_economia-politica-do-endividamento-da-petrobras_vf.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.

_____. Superlucros da Petrobras em 2021: preços elevados dos derivados e redução dos custos de extração do petróleo. **Brasil 247**, 16 nov. 2021b. Disponível em: <www.brasil247.com/blog/superlucros-da-petrobras-em-2021-precos-elevados-dos-derivados-e-reducao-dos-custos-de-extracao-do-petroleo>. Acesso em: 6 fev. 2022.

RECEBEMOS o prêmio Offshore Technology Conference 2015. **Fatos e Dados**, 3. fev. 2015. Disponível em: <<https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/recebemos-o-premio-offshore-technology-conference-2015.htm#:~:text=Em%20maio%20de%202015%2C%20em,produ%C3%A7%C3%A3o%20da%20camada%20Pr%C3%A9%2DSal>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SCHUTTE, Giorgio Romano. **Economia política de petróleo e gás: a experiência russa**. Brasília: Ipea, fev. 2010. (Textos Para Discussão, n. 1474). Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1474.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2021.

TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno; PINTO JUNIOR, Helder Queiroz (Org.). **Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo**. Rio de Janeiro: Synergia; Brasília: EPE, 2011.

VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1968.