

PARECER FINAL DE ARTIGO CIENTÍFICO

ALUNAS: MARIA LAURA DE CARVALHO FARIAS

MARIA PAULA DO CARMO SANTANA PESSÔA

VINÍCIUS SÁVIO BENEVIDES OMENA

TEMA:

**CONFLITO DE INTERESSES NO ÂMBITO DA PETROBRAS: uma
análise sob a égide do princípio da supremacia do interesse
público em confronto com o interesse privado**

O tema do Artigo Científico é inovador e bastante controvertido, carecendo de doutrina específica, no entanto, tal não impediu o progresso do trabalho. O trabalho foi desenvolvido com excelência.

Em relação aos aspectos metodológicos (ABNT) e ortográficos, o trabalho atende a todos os requisitos.

Por tudo isso, autorizo o seu julgamento perante a Banca Julgadora, opinando, desde o presente momento, pela aprovação do TCC.

Caruaru, 14 de março de 2023.

Prof. Msc. **Renata de Lima Pereira**

ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR
CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO

MARIA LAURA DE CARVALHO FARIAS
MARIA PAULA DO CARMO SANTANA PESSÔA
VINÍCIUS SÁVIO BENEVIDES OMENA

**CONFLITO DE INTERESSES NO ÂMBITO DA PETROBRAS: uma
análise sob a égide do princípio da supremacia do interesse
público em confronto com o interesse privado**

CARUARU – PE

2023

MARIA LAURA DE CARVALHO FARIAS

MARIA PAULA DO CARMO SANTANA PESSÔA

VINÍCIUS SÁVIO BENEVIDES OMENA

**CONFLITO DE INTERESSES NO ÂMBITO DA PETROBRAS: uma
análise sob a égide do princípio da supremacia do interesse
público em confronto com o interesse privado**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Direito do Centro Universitário Tabosa de Almeida - ASCES-UNITA como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Msc. Renata de Lima Pereira

CARUARU – PE

2023

RESUMO

A Petrobras, Sociedade de Economia Mista mais conhecida no Brasil, possui como sócio majoritário o Governo Federal e desempenha um importante papel na economia do país. Ademais, a mesma vem passando por grandes interferências no seu aspecto administrativo em virtude das decisões políticas direcionadas pelo Poder Executivo e Poder Legislativo que muitas vezes acabam se sobressaindo frente ao Interesse Público e resultam em complicações e déficit da empresa. Nesse sentido, é possível interpretar que os interesses políticos, sociais e econômicos influenciam nas decisões administrativas, na política de preços e na desvalorização da Sociedade de Economia Mista? O presente artigo, a fim de desenvolver a problemática em questão, buscou utilizar a metodologia quanti-qualitativa, onde serão traduzidas, analisadas e interpretadas informações que contribuíram com o objetivo de verificar como a Petrobras é influenciada por decisões políticas, sociais e econômicas, que acabam gerando o supracitado déficit além da descrença social, e, por fim, como o consumidor final é prejudicado. De acordo com a proposta citada, serão utilizados como métodos de pesquisa: livros, artigos, delações, investigações publicadas e reportagens, para que ao final se possibilite uma ótima arguição sobre a temática. No mais, cumpre relatar que trazer à tona um tema de complexa compreensão e que aborda, também, questões políticas se torna bastante emblemático e desafiador, pois, além de entender o tema, é preciso compreender as ingerências sofridas pela Petrobras, desde a sua criação até os tempos atuais. Porém, é certo o quanto o estudo é essencial para entender grande parte dos cenários políticos e econômicos do Brasil.

Palavras chaves: Petrobras; Conflito de interesses; Operação Lava-Jato.

ABSTRACT

Petrobras, Brazil's most well-known Mixed Economy Society, has a partner, the Federal Government is majority-owned and plays an essential role in the country's economy. In addition, it has been undergoing significant interference in its administrative aspect because of the executive and legislative powers' political decisions that often end up standing out in front of the Public Interest and result in complications and company deficit. In this sense, it is possible to interpret that the political, social, and economic interests influence administrative decisions in the policy of Prices and the devaluation of the Mixed Economy Society. This article, in order to develop the problem in question, sought to use the methodology quantitative-qualitative, where information will be translated, analyzed, and interpreted, contributing to verifying how decisions influence Petrobras' political, social, and economic, which end up generating the deficit mentioned above in addition to social disbelief, and, finally, how the ultimate consumer is harmed. The mentioned proposal will be used as research methods: books, articles, denunciations, published investigations, and reports so that an excellent argument is possible about the theme. It should be noted that bringing up a complex issue understanding and which also addresses political issues becomes quite emblematic and challenging because, in addition to understanding the topic, it is necessary to understand the interference suffered by Petrobras from its creation to the present day. However, it is sure how much the study is essential to understand most of Brazil's political and economic scenarios.

Keywords: Petrobras; Conflict of interests; Operation Lava-Jato.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA: CONCEITO, CRIAÇÃO, OBJETO, REGIME JURÍDICO, FORMA SOCIETÁRIA E CONSTITUIÇÃO DO CAPITAL NO ÂMBITO DA PETROBRAS	7
3. INFLUÊNCIA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL NO CONTROLE DA PETROBRAS.....	8
4. POLÍTICAS DE PREÇOS NAS DECISÕES DA PETROBRAS.....	11
4.1 CONTROLE DE PREÇOS NA PETROBRAS	11
4.2 PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS NO BRASIL.....	13
5. ESQUEMAS DE CORRUPÇÃO NA PETROBRAS E COMO ELES AFETAM SUAS FINANÇAS E ACARRETAM A DESVALORIZAÇÃO DA COMPANHIA.....	15
5.1 LOTEAMENTO DE CARGOS E INDICAÇÕES POLÍTICAS.....	15
5.2 FINANCIADORES DE CAMPANHA, UM MODO DE SE MANTER NO PODER.....	16
5.3 CORRUPÇÃO E MAL GERENCIAMENTO DAS FINANÇAS, UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE CORRUPÇÃO NA PETROBRAS.....	17
6. CONFLITO DE INTERESSES SOB A ÉGIDE DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO EM CONFRONTO COM O INTERESSE PRIVADO.....	19
6.1 DEFINIÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.....	19
6.2 SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO VERSUS INTERESSE PRIVADO.....	21
6.3 INTERESSE PÚBLICO NA ESFERA DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA.....	23
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
8. REFERÊNCIAS.....	28

1 INTRODUÇÃO

As Sociedades de Economia Mista são entidades da administração indireta dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado, autorizadas por lei, sob a estrutura societária de Sociedade Anônima, na qual há uma colaboração entre o Estado e particulares em prol de uma finalidade específica (CRETELLA JÚNIOR, 1965).

Nos últimos anos, a Petrobras, principal Sociedade de Economia Mista do país, da qual o Governo Federal é o acionista majoritário, vem sofrendo grandes influências em sua administração devido às decisões políticas tomadas pelo Poder Executivo desde a gestão de Getúlio Vargas em 1953 até os dias atuais. Do mesmo modo, influências políticas partidárias afetam as decisões socioeconômicas e administrativas desta Sociedade de Economia Mista, ou seja, interesses políticos e partidários frente ao Interesse Público.

Além disso, o loteamento de cargos políticos e comissionados influenciam decisivamente na má administração e prejuízos na bolsa de valores nos últimos anos, nos quais, podemos citar, por exemplo, os governos Temer, Dilma e dos regimes militares, em que a Petrobras sofreu um importante recuo e déficit de seu capital total e ordinário da empresa.

Com isso, toda a influência política na parte administrativa da empresa vem afetando diretamente a sua função social, gerando uma inversão de princípios, nos quais, deveriam proteger a segurança nacional e o Interesse Coletivo. Nessa concepção, prevalecem os benefícios políticos e Interesses Privados, causando uma instabilidade no capital social e prejudicando a maior Sociedade de Economia Mista do país.

Dessa forma, o trabalho de pesquisa é importante, pois compreender como a Petrobras funciona, de onde vem seu capital e como ela é acionada pelo capital exterior é de suma necessidade, a fim de desmistificar e debater o cenário atual e como uma Sociedade de Economia Mista influencia no corpo social e como ela sofre influências do exterior e do dólar.

Outrossim, trazer à tona um tema de difícil compreensão e que aborda, também, questões políticas, torna-se desafiador, pois, além de ser necessário entender o tema, é essencial a compreensão das ingerências sofridas pela Petrobras, desde a sua criação até os tempos atuais. Do mesmo modo, busca-se elucidar os

desafios sofridos pela petrolífera na sua administração e na capitalização de recursos privados, em virtude das interferências políticas e das classes sociais, sem autonomia gerencial que o mercado petrolífero e a bolsa de valores necessitam.

Todavia, os interesses políticos, sociais e econômicos influenciam nas decisões administrativas, na política de preços e na desvalorização da Sociedade de Economia Mista Petrobras? É observado que dentre as principais causas do preço final do combustível que chega ao consumidor final estão as decisões e influências do Poder Executivo, do populismo econômico, da desvalorização do real, da má administração dessa Sociedade de Economia Mista e principalmente, do predomínio do interesse particular em face do coletivo.

O objetivo geral do estudo é verificar como a Petrobras é influenciada por decisões políticas, sociais e econômicas que geram um déficit e descrença social e acionária na empresa, e, por fim, como o consumidor final é prejudicado. Tendo este se desdobrado em três pontos principais a serem abordados: Em primeiro plano, será realizado um panorama geral e introdutório para conceituar a Sociedade de Economia Mista e seus aspectos. Em sede de desenvolvimento será discutido qual a influência do Poder Executivo e Poder Legislativo nas decisões da empresa e como os esquemas de corrupção, fraudes e ingerência afetam as finanças da mesma. Além de analisar como a política de preços é variável, como a pressão das ruas afetam diretamente os preços do combustível e das decisões da petroleira, a desvalorização perante o mercado externo. E por fim, o último ponto a ser exposto é a ponderação do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado na esfera da Petrobras.

Destarte, embora a temática seja alvo de muitos debates nos últimos anos e diante do objetivo geral supramencionado, o estudo será realizado utilizando-se da metodologia quanti-qualitativa, em virtude da enorme necessidade de interpretação, exploração e análise da temática, que posteriormente irá contribuir com o maior desenvolvimento do presente artigo científico. Outrossim, a fim de proporcionar uma maior possibilidade de fruição e supracitada análise da problemática, será ensejado um método de pesquisa que se valerá de livros, artigos, delações, investigações publicadas e reportagens, que ao fim serão julgados essenciais para o entendimento de como as decisões políticas influenciam a Petrobras e como a população é prejudicada.

2 SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA: CONCEITO, CRIAÇÃO, OBJETO, REGIME JURÍDICO, FORMA SOCIETÁRIA E CONSTITUIÇÃO DO CAPITAL NO ÂMBITO DA PETROBRAS

Para se poder analisar o contexto de conflito de interesses na maior empresa do país, é preciso que antes se compreenda o conceito, origem e demais características de uma Sociedade de Economia Mista, bem como, todas as dificuldades e polêmicas enfrentadas desde a sua criação até os dias atuais.

A empresa estatal Petrobras é uma Sociedade de Economia Mista que tem seu capital aberto, especializada em óleo, energia e gás natural, na qual o seu principal e maior acionista é a União, e as demais ações são vendidas a investidores particulares. A doutrina do professor José Carvalho Filho conceitua a Sociedade de Economia Mista como sendo:

São Sociedades Anônimas, mais apropriadas à exploração de atividade econômica, cujo capital é distribuído entre o Governo e particulares, estes usualmente investidores, com o evidente objetivo de reforçar o empreendimento a que se propõem. Sendo também pessoas privadas, conduzem-se no setor econômico com maior versatilidade, a exemplo do que ocorre com as empresas públicas. (CARVALHO FILHO, 2018, p. 523)

Ainda, a Lei 13.303, de 30 de junho 2016, também trouxe um conceito acerca das Sociedades de Economia Mista, no seu artigo 4º:

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.

Esse mesmo artigo faz referência à forma de criação de uma Sociedade de Economia Mista, em consonância com o Art. 37, XIX, da Constituição Federal de 1988, na qual dispõe que se faz necessária uma autorização por lei específica para a instituição de uma Sociedade de Economia Mista e de forma idêntica ela é extinta. Com isso, essa autorização legal deve conter de forma clara, a indicação de relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, conforme impõe o Art. 173 da CRFB/1988. No caso da Petrobras, a petroleira foi criada para garantir a segurança energética do país, e essa indicação não se perde com sua criação, devendo atender a todo tempo vinculativamente ao seu propósito. Por fim, o objeto da petroleira é a exploração de atividades econômicas feita no interesse da coletividade, vinculadas ao

seu objeto social, conforme expresso na Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997, no qual o lucro é mera consequência dessa atividade.

A Petrobras foi criada após a autorização legislativa, sob a forma societária de Sociedade Anônima e de Sociedade de Economia Mista, sendo, portanto, pessoa jurídica de Direito Privado, atuando como acionista majoritário a União, pertencendo-lhe a maioria das ações para que mantenha o controle da empresa com o voto. É composta, também, em uma parcela menor, de recursos da iniciativa privada, com acionistas particulares.

De acordo com o Art. 173 da Constituição Federal de 1988, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só pode ocorrer em duas hipóteses: em face de “relevante interesse coletivo”, ou em “imperativo de segurança nacional”. No caso da Petrobras, a sua função social foi garantir a segurança energética do país. No entanto, a característica de Direito Privado não é prerrogativa para que a empresa atue de forma descompromissada e desonesta com o interesse coletivo.

Sua forma de Direito Privado foi imposta para que a empresa atue em favor do Interesse Público, implementando políticas públicas de forma menos burocrática e com mais mobilidade/liberdade tributária, assim como uma empresa privada. A finalidade que justifica a sua criação não se dissipa, devendo a empresa informar constantemente as suas decisões empresariais, inclusive, a política de preços adotada. O fato é que, como ver-se-á adiante, não é dessa forma (em prol do coletivo) que a petroleira está sendo administrada.

3 INFLUÊNCIA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL NO CONTROLE DA PETROBRAS

A completa volatilidade do cargo de presidente da maior empresa brasileira é marca registrada do controle político e da influência do Poder Executivo. A Constituição Federal de 1988 elenca como uma prerrogativa privativa do Presidente da República o ato de indicar um nome para presidir a companhia. Ainda assim, existe também todo um processo burocrático e interno para fazer com que o indicado pelo chefe do Poder Executivo seja realmente nomeado, como pode-se destacar, segundo Matheus Carvalho dos Santos:

No caso da Petrobras S/A, uma Sociedade Anônima regida a princípio pela LSA e peculiarmente pela Lei das Estatais, cabe ao Planalto coordenar com o Ministro das Minas e Energia uma carta ao Conselho Administrativo da Estatal, solicitando que é de interesse a eleição de

um novo nome para Conselheiro/Presidente. (DOS SANTOS, 2021, p.62).

Contudo, a marca de vários presidentes na petroleira, em que 5 foram apenas no governo Sarney, 5 no governo Collor, 4 no governo de Fernando Henrique Cardoso e 4 no governo Bolsonaro, permite presumir que, apesar das normas internas da Petrobras, no fim das contas, o Presidente da República é quem tem o controle de decisão. Dessa forma, é nítido que a Petrobras vem sendo historicamente utilizada como moeda de troca e favorecimento político em detrimento do seu real objeto social, a partir da figura do acionista controlador, qual seja: a União. Nesse mesmo sentido, o autor Matheus Carvalho dos Santos entende que:

A figura do controlador, pode gerar resultados perenes como também preocupações imensuráveis a uma companhia, ao passo que, em um conflito de interesses, pode-se utilizar de sua posição para benefício de sociedades ou setores alheios à sociedade empresária na qual controla. (DOS SANTOS, 2021, p. 41)

No início do ano de 2021, a União, por meio de seu Chefe de Governo à época o Presidente Jair Messias Bolsonaro, protagonizou um fato em que a vontade da Administração Pública ultrapassou qualquer regramento disposto em lei ou normas internas, ao propor a destituição da Presidência da Petrobras S/A, como forma de represália à política de preços dos combustíveis vigente à época. Esse tipo de ação além de ser um ato de favorecimento político, causou também um cenário de instabilidade no mercado financeiro, visto que houve uma queda livre nos investimentos da petroleira.

Essa falta de interesse de investimento pelos ativos da companhia, além de outros fatores como um cenário de incertezas pós pandemia, somado às instabilidades de mercado causadas pela guerra no exterior e ainda as Eleições Presidenciais de 2022, configuram uma grande ameaça ao cumprimento do objeto social da petroleira e caracteriza cada vez mais um espaço propício para interferências políticas. A respeito do mencionado, André Sobrinho Campolina Martins expressa:

A Petrobras e a Eletrobrás são típicos exemplos de empresas que deixaram de lado seu objetivo empresarial, que sem ser brilhante, era razoavelmente administrado, para se tornarem instrumentos de política financeira de governo no intento de controlar a inflação pelo equivocado caminho do controle de preços (VITA, 2014, pág. 15)

A influência do Poder Executivo atrapalha a própria empresa, pois com a ordem ou anuência do alto escalão, a empresa vem sendo asfixiada em vários momentos. Desde os primórdios da Petrobras, ela serve como reguladora no descontrole inflacionário, quando todos os governos apelaram para o congelamento dos combustíveis e do gás de cozinha como forma de compensar a inflação ou tentar reduzi-la.

Da mesma forma, em alguns casos, a figura do Presidente interveio pessoalmente nas decisões da empresa, indo em sentido contrário ao estatuto da empresa e do próprio entendimento de mercado. Um caso emblemático aconteceu com a refinaria Abreu e Lima, que deveria ser construída ao lado da venezuelana PDVSA. A empresa brasileira entraria com 50% do negócio e do investimento. O projeto da refinaria era grandioso, com estimativas de 200 mil barris de óleo pesado ao dia, sendo dividido entre os dois países. (PADUAN, 2016, p.202)

Contudo, apesar dos embates entre as duas empresas, as decisões políticas facilitam manobras que, no futuro, restou comprovado um prejuízo bilionário à estatal brasileira. O custo total da refinaria ultrapassou a marca dos US \$13 bilhões, tornando-a economicamente inviável para as duas empresas. Além do prejuízo estimado no caixa da empresa, que custaria US \$18,4 bilhões, a empresa seria a refinaria mais cara do mundo. (PADUAN, 2016, p.211). Outrossim, o governo Venezuelano não cumpriu com suas responsabilidades e não aportou nenhum capital à obra, que seria tocada, posteriormente, sozinha pela Petrobras. No final de 2009, o TCU reprovou todas as fiscalizações da obra, desde a sua terraplanagem, com claros indícios de corrupção em seu relatório. (PADUAN, 2016, p.206).

Por fim, é necessário frisar que a prerrogativa do Presidente da República em nomear o Presidente da Petrobras é constitucional. Porém, até onde vai essa prerrogativa constitucional e a influência do acionista controlador nas decisões da empresa e nos consumidores finais? De logo, pode-se citar as constantes insatisfações do Poder Executivo com a política de preços da empresa, aumentando substancialmente o preço e prejudicando a corrida presidencial do atual mandatário e no bolso do consumidor. Além disso, a influência do Poder Executivo ultrapassa decisões administrativas e gerenciais da empresa.

Nesta toada, a Governança Corporativa da Petrobras luta para defender seus objetos sociais e sua missão:

Atuar na indústria de petróleo e gás de forma ética, segura e rentável, com responsabilidade social e ambiental, fornecendo produtos adequados às necessidades dos clientes e contribuindo para o desenvolvimento do Brasil e dos países onde atuamos. (Site da Petrobras).

Porém, sempre sai atrás da investida incansável dos agentes políticos de utilizar a máquina estatal como ferramenta para interesses eleitoreiros e de benesses próprias, demonstrando que independente da legislação vigente, há sempre um cenário político capaz de tornar as Sociedades Anônimas destinadas aos interesses particulares.

Com esse pensamento interventor, a empresa sofre com a falta de autonomia, ficando sempre refém da Eleição Presidencial de 4 em 4 anos. Nomear um culpado por esse vício sistêmico seria irrelevante, quando na verdade esta prática está enraizada no sistema político brasileiro: Poder Executivo e Poder Legislativo. Somente uma verdadeira reforma da base do governo e uma severa política de vigilância e punição, seria capaz de mudar a forma com a qual a Petrobras é utilizada no Brasil.

4 POLÍTICAS DE PREÇOS NAS DECISÕES DA PETROBRAS

4.1 CONTROLE DE PREÇOS NA PETROBRAS

Como forma de conter as pressões sociais e o aumento do preço dos combustíveis em momentos importantes do país, o acionista majoritário da petroleira (a União) impôs, em vários momentos de sua história, um mecanismo de controle de preços, que molda o mercado de combustíveis no Brasil de acordo com interesses eleitoreiros, populares e de contenção da inflação. Contudo, altamente prejudicial, pois o preço do combustível doméstico fica ultrapassado em relação ao mercado internacional, já que o mercado de petróleo segue a paridade internacional de preços, e o dólar como moeda internacional, como citado no *Brazilian Journal of Political Economy*, em 2015:

Para atender à demanda crescente do mercado doméstico, a empresa importou combustíveis a preços superiores do que prática domesticamente, com perdas que somaram R\$ 21 bilhões no período de 2011 a 2014. Além das perdas diretas com a importação, a empresa deixou de receber parcela da receita quando o preço doméstico foi

inferior à referência internacional. (Brazilian Journal of Political Economy 35 (3), 2015, p. 531).

Nesse mesmo sentido, a jornalista Roberta Paduan menciona:

A partir de janeiro de 2011, o preço dos combustíveis no mercado doméstico voltou a ficar defasado em relação ao mercado internacional, e a estatal passou a pagar mais caro pelos produtos importados do que podia vender no país. Entre janeiro de 2011 e meados de 2014, ela viveu uma situação inusitada: quanto mais vendia, mais prejuízo tinha. (PADUAN, 2016, p. 311).

Sem dúvidas, é uma aberração financeira que ocorreu no Brasil nos últimos anos. O controle é tamanho que os reajustes liberados pelo governo eram insuficientes para equilibrar as contas. Os governos Dilma e Lula exerceram essa influência de forma sistêmica, contendo a inflação e alguns atos políticos através da petroleira. Nessa mesma perspectiva, Paduan (2016, p. 311) cita que: “A defasagem entre os governos Dilma (2011 e 2014) consumiu cerca de US\$45 bilhões da companhia”. Ou seja, a petroleira sempre foi usada pelos governos para subsidiar combustíveis ao consumidor final.

Em meados de 2014, após vitória presidencial da ex-presidenta Dilma Rousseff, a avaliação era de que a companhia iria enfrentar grandes dificuldades. Paduan (2016, p. 314), acrescenta: “O governo liberou, somente após as eleições, um reajuste de 3 % para a gasolina e 5% para o diesel, e a inflação beirava a casa de 6,5%”.

O controle de preços faz parte da deterioração financeira da petroleira, que ultrapassou períodos, e ainda ultrapassa, turbulentos. Decisões tomadas em Brasília e não consultadas a acionistas e a própria empresa prejudicam o próprio consumidor final.

Em suma, a experiência internacional mostra que existe um trade-off claro entre amortecimento de preços e custo fiscal, principalmente quando se trata de períodos de elevação persistente dos preços internacionais e quando os repasses ou as contribuições feitas aos fundos dependem de uma banda que esteja sujeita a fatores políticos ou à discricionariedade do governo. (Brazilian Journal of Political Economy 35 (3), 2015, p. 531-556)

Portanto, entende-se que a petroleira precisa, necessariamente, de redução das incertezas políticas, diminuir o grau de subordinação perante o Poder Executivo (apesar de figurar na administração indireta) e de maior liberdade econômica. Com o

objetivo de manter a paridade de preços internacionais, resgatar o brilhantismo na bolsa de valores de tempos atrás e ressurgir o protagonismo da empresa perante o mercado de combustíveis mundial e brasileiro.

4.2 PREÇO DOS COMBUSTÍVEIS NO BRASIL

Entender o preço dos combustíveis é uma das variáveis mais difíceis de interpretar. Pois além de estar sujeito, em grande parte, ao mercado internacional, o preço também pode variar de acordo com a disponibilidade, reservas e até mesmo pela qualidade do óleo extraído. O Brasil é, sem dúvidas, um dos países que mais detém o alto preço do combustível comparado a mercados internacionais.

Nos últimos anos, o preço do petróleo no mercado internacional tem subido constantemente. O interesse da companhia era o de que o seu produto fosse vendido pelo preço fixado internacionalmente. Daí resultaria o aumento considerável do preço dos combustíveis no Brasil. Está instaurado o conflito de interesses: de um lado o interesse dos acionistas minoritários (e, no caso, também dos trabalhadores que possuem direito a participação nos lucros, direito fundamental, de acordo com o Art. 7º, XI, da Constituição Brasileira); de outro lado o interesse público (agora primário de manter a inflação sob controle. A orientação do controlador, o Estado, na fixação dos preços do produto, tem sido considerar objetivos outros que não a mera maximização dos lucros (interesse da companhia, em princípio, e dos acionistas minoritários – investidores que querem a proteção do seu direito fundamental de propriedade (DELCASTEL, 2011, p. 67).

O simples dito popular sobre os preços dos combustíveis não condiz com a sistemática do preço do petróleo e suas variações. A inflação é um importante meio pelo qual a alteração dos preços influencia no consumidor final, assim como as plataformas de petróleo que o Brasil dispõe.

A refinaria Abreu e Lima (localizada em Pernambuco) seria a responsável por viabilizar o refino do óleo pesado que é extraído da Bacia de Campos (por muitos anos, a principal fonte de extração de petróleo, superada atualmente pelo pré-sal), mas a refinaria não dá conta da demanda do mercado nacional, e por isso a necessidade do Brasil em comprar óleo refinado.

Ou seja, o Brasil tem uma equação diferente de outros países produtores de petróleo, porque vende petróleo pesado e compra o petróleo refinado, afetando o preço do combustível ao consumidor final. Ademais, a desvalorização da moeda perante o dólar é outro indicativo do preço dos combustíveis, pois o mercado internacional é regido mediante o dólar.

Apesar dessa sistemática diferente, de compra e venda de óleo, o Brasil vem explorando e desenvolvendo novas formas de perfuração do pré-sal, alocando esforços em decifrar como perfurar a camada de sal que a encobre. Nesse sentido, o petróleo do pré-sal detém uma característica mais fina, em detrimento do óleo pesado da Bacia de Campo.

O Brasil seguiu a tendência internacional e quebrou o monopólio acerca da fase de exploração do óleo, porém, de outro modo, manteve o monopólio na fase de refino do petróleo, indo contra a tendência das grandes empresas e de outros países mais abertos ao desenvolvimento petrolífero. Outrossim, entende-se que a limitação do refino de petróleo privativo da Petrobras e do Governo Brasileiro é uma forma de retrocesso que afeta as finanças da empresa e a paridade com os preços internacionais, sendo mais volátil em relação à inflação e a outras incongruências políticas.

Diante de tudo isso, a principal reflexão é no consumidor final e na empresa, que detém, praticamente, todo o ônus dessa relação de “isolamento” perante o mercado internacional de preços (levando a desvalorização do real nessa equação). Outros países também estão no mesmo pensamento que o Brasil, porém mercados maiores que o brasileiro demonstram que o monopólio do petróleo concentrado em apenas um interesse não se resta eficaz a longo prazo.

Portanto, entende-se que a sistemática brasileira de preços não faz o menor sentido, pois o governo além de todos os empecilhos mercantis que o Brasil sofre com o petróleo, mantém, sob a justificativa de Interesse Público, acumular prejuízos bilionários na Petrobras e impor uma tributação sob a gasolina que reflete no consumidor final, impedindo sua redução perante o mercado consumidor nacional.

5 ESQUEMAS DE CORRUPÇÃO NA PETROBRAS E COMO ELES AFETAM SUAS FINANÇAS E ACARRETAM A DESVALORIZAÇÃO DA COMPANHIA

5.1 LOTEAMENTO DE CARGOS E INDICAÇÕES POLÍTICAS

Entender o loteamento de cargos públicos e a sustentação dos poderes perpassa pelas principais escolhas de deputados, senadores e candidatos em geral. O sistema político brasileiro é falho, e, com isso, os cargos públicos são uma espécie de troca para diversos partidos e legendas que se sustentam e solidificam a grande bancada da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Diante dessa troca de favores, as Estatais Brasileiras são uma espécie de “troféu” da administração pública para os apadrinhados políticos.

Roberta Paduan (2016, p. 09) menciona que a supremacia das decisões pautadas e influenciadas por escolhas políticas em vez de empresariais e técnicas foram os responsáveis que debilitaram a saúde da petroleira. Com base nisso, Paduan (2016, p.162) acrescenta um acordo de sustentação feito com o Palácio do Planalto e o Partido Progressista (maior partido investigado na Operação Lava-Jato, com 32 parlamentares e ex-parlamentares investigados) e um dos grandes partidos da bancada Centrão na época dos governos Lula. Posteriormente, no governo Dilma e final do governo Temer, a grande bancada de sustentação do Poder Executivo passou para o PMDB (atualmente MDB), do ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha.

Com a indicação de José Dirceu (após vitória do ex-presidente Lula em 2002), foi criado o sistema geral de indicação (SGI), em que os 22 mil cargos da esfera federal seriam loteados e um dos requisitos para o pleito no cargo era o nome do padrinho político. Escolhas como Paulo Roberto Costa e Nestor Cerveró, ambos condenados na Lava-Jato e delatores, perpassam por padrinhos políticos como José Janene (PPB) e Pedro Corrêa (PP-PE). Um grotesco caso de Tráfico de Influência na maior estatal. Roberta Paduan menciona:

A chegada de Paulo Roberto Costa, apadrinhado, à diretoria executiva da Petrobras transformou a estatal em uma máquina de fazer dinheiro para políticos, funcionários, fornecedores, lobistas e doleiros. Costa se encarregava de cuidar dos interesses do PP, enquanto Nestor Cerveró serviria aos interesses do PMDB e do PT e Renato Duque cuidaria dos interesses do PT. (PADUAN, 2016, p. 164).

Indicações técnicas não eram obrigatórias, muito menos os requisitos de ser diretor da petroleira (por exemplo, fluência em inglês), que fora ocupada por políticos e apadrinhados sem nenhum dos requisitos propostos no estatuto da petroleira. Da mesma forma que a petroleira sangrou, e ainda sangra, a máquina de apadrinhamento continua, com indicações sem critérios e com troca de benefícios eleitoreiros e de propina. “O centro de decisão da Petrobras não fica na Avenida Chile (endereço sede da companhia), fica em Brasília.” (PADUAN, 2016, p.13)

Portanto, a petroleira deixa de exercer seu papel determinante de Sociedade de Economia Mista, adentrando em uma empresa mais política do que propriamente sua referida função, gerando, assim, um conflito de interesses altamente prejudicial à petroleira.

5.2 FINANCIADORES DE CAMPANHA, UM MODO DE SE MANTER NO PODER

Os campeões nacionais ou mais conhecidos como “empresas amigas”, são empresas apadrinhadas por políticos e pessoas de alto prestígio em algum escalão do governo, seja em qualquer escala. Entender o Sistema Eleitoral Brasileiro ultrapassa a esfera do voto, da urna e do “pegar na mão”.

A campanha eleitoral brasileira, o voto e a troca de favores são caros. E as empresas privadas sabem disso. Por isso, investem milhões em campanhas em troca de favores e facilidades. Na Petrobras, as irmãs (Odebrecht, Camargo Corrêa, UTC, Andrade Gutierrez e OAS) se instalaram com contratos valorosos e muita doação de campanha em troca de licitações e contratos. O cartel das empreiteiras durou pelo menos 10 anos. “Muitos dos investimentos bilionários que a Petrobras encampou nada tinham a ver com interesses empresariais- eram, isto sim, políticos: acordos com Governadores, Senadores e Deputados.” (PADUAN, 2016, p.15)

Além das fraudes citadas, as empreiteiras exerciam o Tráfico de Influência e o lobby político nos bastidores do Congresso Nacional, com financiamentos de campanhas de grandes caciques políticos e, até mesmo, de lados opostos politicamente. A ideologia política não importava, a máquina de propina criada por Marcelo Odebrecht, Paulo Roberto Costa, Alberto Yousseff e tantos outros, prejudicavam as contas públicas com contratos e licitações fraudulentas. Tudo através de “contatos políticos” que sabiam alocar as empresas fraudulentas. Roberta Paduan

(PADUAN, 2016, p.39) ainda acrescenta uma conversa que teve com o ex-presidente da petroleira, Paulo Roberto Costa: “A Petrobras era um instrumento de financiamento de campanhas políticas”.

A ideia do “clube” era usar da máquina pública para auferir vantagens do BNDES através de financiamentos e licitações superfaturadas. Em seu depoimento, Ricardo Pessoa da UTC afirmou: “Uma vez decidido quem ficaria com a obra, as demais participantes do clube eram instruídas a “dar cobertura” à escolhida, apresentando propostas com preços mais altos”. (PADUAN, 2016, p.181).

Conclui-se, portanto, que os financiamentos de campanha eram algo lucrativo para as empresas, pois colocavam partidos e políticos em situação de inferioridade como moeda de troca para licitações e facilitações futuras. Dessa forma, financiar campanhas e ter um padrinho político era quase uma regra para se ter algum tipo de financiamento do BNDES ou ganhar alguma licitação, ou seja, o mercado demonizava as empresas que não se enquadram no esquema, tirando a competitividade do mercado.

5.3 CORRUPÇÃO E MAL GERENCIAMENTO DAS FINANÇAS, UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE CORRUPÇÃO NA PETROBRAS

A politicagem na maior empresa brasileira era tanta, que, no ano de 2014, a empresa amargou o pior balanço financeiro de sua história, ganhando posição de destaque no aumento da sua dívida (R \$94 bilhões), e aumento de sua descrença perante a opinião pública. Enquanto seus concorrentes contabilizaram quatro anos de elevadas receitas – o preço do barril estava em US\$ 100 dólares desde 2010 -, a Petrobras amargou anos de balanço financeiros no vermelho. Apesar dos investimentos na ordem de R\$ 200 bilhões, a estatal tinha números piores do que os das principais petroleiras (Aramco e Petronas, por exemplo), e pouco havia alterado sua produção de refino e sua capacidade. (PADUAN, 2016, p.315).

Do contrato de algo minúsculo a algo que gerava grande receita (como Pasadena), tudo gerava propina para partidos, agentes, campanhas e funcionários. Contudo, depois de atuações da justiça, as delações funcionavam como um “troféu”, a de Paulo Roberto da Costa e Marcelo Odebrecht foram as mais aguardadas pelo MPF. A eficiente máquina de propina instalada na petroleira era a base de sustentação de grandes políticos e partidos, que em troca dariam segurança aos diretores da

companhia e financiaram o caixa do partido, sustentando, assim, a base do governo (PADUAN, 2016, p.56).

Mas a maior parte das dificuldades vividas pela companhia foi gerada dentro da própria empresa, com a anuência ou por ordem de seu controlador, o Governo Federal, e executada por elementos do topo de sua cadeia de comando. Os desdobramentos da Operação Lava-Jato desnudaram uma Petrobras acometida não só por um gigantesco esquema de corrupção, mas também pela péssima gestão que imperou na estatal durante os últimos treze anos. (PADUAN, 2016, p. 60).

A propina era tanta e tão farta que até partidos da oposição ganharam em propinas geradas pela petroleira, o esquema era tamanho que ninguém ficava de fora. Os projetos milionários das refinarias de Abreu e Lima, do complexo petroquímico do Rio de Janeiro e de Pasadena foram o oásis de grande parte da classe corrupta brasileira instalada na petroleira. Segundo Roberta Paduan:

O governador Sérgio Cabral, do Rio de Janeiro, também teria recorrido a Paulo Roberto Costa para ajudá-lo no financiamento da campanha à reeleição em 2010. Cabral precisaria de R\$30 milhões, o que consta conseguiu levantar com as empresas envolvidas nas obras de construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj). O ex-governador cobrava propina de todas as obras realizadas pela empresa Andrade Gutierrez no Estado do Rio de Janeiro. (PADUAN, 2016, p. 47).

Da mesma forma, como já mencionado, diversos políticos, tanto da base aliada como da base adversária, emergiram na propina da empresa. Roberta Paduan acrescenta:

O empresário Mário Beltrão teria solicitado R\$1 milhão para a campanha ao senado do ex-ministro da saúde Humberto Costa. O ministro Paulo Bernardo teria pedido R \$1 milhão a Youssef para a campanha de sua esposa, Gleisi Hoffmann. O ex-ministro Antônio Palocci teria pedido R\$ 2 milhões para a campanha presidencial de Dilma Rousseff. (PADUAN, 2016, p. 49).

As interferências são tamanhas e os números tão alarmantes que parecem fantasiosos. A máquina de corrupção instaurada na petroleira fez seu caixa sangrar, sua dívida aumentar e fez com que o brasileiro pagasse o preço. As ingerências na Petrobras não refletem apenas nos combustíveis, reflete na sociedade como um todo, desde o medicamento que falta na saúde básica ao desvio de milhões do erário público. A corrupção sistêmica instaurada tanto no Brasil como na petroleira é a prova que o sistema político é falho e necessita de reformas, os caciques políticos se perpetuam no poder e o fazem com o próprio dinheiro do contribuinte.

A problemática é tamanha que não se resolve de uma forma imediata, o Conflito de Interesses é algo que vem das maiores instâncias políticas brasileiras, corroborando para que se tenha uma estatal que é uma agente política majoritariamente.

6 CONFLITO DE INTERESSES SOB A ÉGIDE DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO EM CONFRONTO COM O INTERESSE PRIVADO

6.1 DEFINIÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Em primeiro plano, deve-se considerar que, segundo o entendimento de Cretella Júnior (1988, p. 07): “Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios nesse sentido, são os alicerces da ciência”.

Levando em consideração o breve conceito de princípios, Di Pietro (2015, p. 97) faz menção à existência de dois que são, sem dúvidas, essenciais para a Administração Pública, visto que, segundo o entendimento da autora, são a partir deles que surgem os demais. Entre eles se encontra o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado, citado no artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e especificado no parágrafo único, inciso II, como irrenunciável pela autoridade administrativa:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

Seguindo a lógica de raciocínio da literata, entende-se que o princípio em comento é essencial desde a elaboração da lei até o momento de execução pela Administração Pública. Contudo, Di Pietro (2015, p. 99) menciona ainda que: “Em primeiro lugar, as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, têm o objetivo primordial de atender ao Interesse Público, ao bem-estar coletivo”.

Em outra visão, Correia (2012, p. 1297) conceitua: “O interesse público é o interesse do todo, do próprio conjunto social, mas não em contraposição ao interesse das partes, senão na manifestação qualificada de seus interesses”. Em contrapartida, temos ainda André Sobrinho Campolina Martins *et al.*, expondo que:

A Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, base da Administração Pública, exige que o interesse da coletividade tenha preferência em relação aquele do particular, evidenciando a relação vertical existente entre a Administração Pública e os administradores (MARTINS *et.al.*, 2013, p. 71)

Sob outro ponto de vista, Luís Roberto Barroso, cita a existência da subdivisão do Interesse Público primário e secundário:

O interesse Público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse Público secundário é o da pessoa jurídica de Direito Público que seja parte uma determinada relação jurídica - quer se trate da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas. (BARROSO, 2005, p. 13).

Importante mencionar que diante do mesmo cenário de Luís Roberto Barroso, Vítor Santana (2014, p. 03) elucida que: “Interesse público secundário – o da pessoa jurídica de direito público – jamais desfrutará de supremacia em face do Interesse Público primário”, que, como já mencionado, está relacionado ao provimento do bem coletivo.

Destarte, levando em consideração os conceitos do princípio pelos autores citados, o Princípio da Supremacia do Interesse Público é a junção dos direitos individuais sob o ponto de vista coletivo, que independente da existência dos direitos fundamentais individuais, nenhuma ação amparada por esse direito poderá prejudicar a coletividade, ou seja, as regras de convivência social. Logo, é notório que o fundamento principal, qual seja: o bem comum, deve ser obsessivamente seguido pelo Estado, além de tornar legítima as ações da Administração Pública em desfavor do particular, em virtude do entendimento que perdas e restrições da esfera privada são articuladas em prol de um interesse coletivo que é comumente considerado mais importante e necessita ser priorizado.

6.2 SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO VERSUS INTERESSE PRIVADO

Em um primeiro momento, é necessário compreender o breve conceito que Boaventura João Andrade expõe em relação ao Interesse Público e ao Interesse Privado:

Relativamente ao Interesse Público versus Interesse Privado, um conceito exemplificativo do primeiro, e ilustrativo da concepção moderna em transformação, consiste em: interesse geral. Tudo o que diz respeito ao bem comum. É de toda a sociedade; e Interesse Privado: o interesse que não ultrapassa a esfera de cada pessoa. (ANDRADE, 2011, p. 77)

Ainda versando sobre a conceituação do Interesse Público, o autor Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 61), cita que tal interesse nasce do conjunto de preferências que cada pessoa individualmente tem, na qualidade de membro da sociedade.

Por conseguinte, o artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, preceitua um rol de direitos, que segundo o entendimento de João Pedro Gebran Neto (2001, p. 05) versam sobre: “os direitos e garantias individuais [...] que tem como escopo proteger os principais e mais simples direitos da pessoa humana”. Entre eles, no inciso XXII, é expressa a garantia do direito de propriedade que segundo a Jurista Maria Helena Diniz (2012, p. 129) pode ser entendido como: “O direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Tal direito de propriedade, seguindo a lógica de raciocínio dos autores supracitados, pode ser entendido como direito individual, que categoricamente trata de Interesse Privado, sendo dessa maneira, inviolável, de acordo com o *caput* do supracitado artigo 5º, da CRFB/88:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes[...]

Ademais, mesmo diante da existência da situação narrada no parágrafo anterior, a Administração Pública poderá a qualquer momento sobrepor tal ato normativo em detrimento do Interesse Público, conforme preconizado na jurisprudência a seguir:

CIVIL. REIVINDICATÓRIA DE PROPRIEDADE. MANUTENÇÃO DE POSSE. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRESCRIÇÃO VINTENÁRIA. 1. O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular proclama que havendo conflito entre o particular e o interesse público coletivo, deve prevalecer o último. Essa é uma das prerrogativas conferidas à Administração Pública, porque atua sob esse mister. 2. Na hipótese dos autos, o autor, frente à supremacia do interesse público sobre o particular e a impossibilidade de que a Instituição de Ensino seja obrigada a sair da propriedade, passados mais de 20 anos de instalação da Estação Experimental de piscicultura, deveria ter ajuizado ação de desapropriação indireta que tem como limite o prazo vintenário do usucapião. 3. O apossamento administrativo da área em litígio, para fins de ensino e pesquisa (interesse social), não pode ser desconstituído por ação reivindicatória ou possessória pelo titular do domínio, cabendo apenas a indenização pela desapropriação indireta. A ação própria para defesa da posse, quando o bem esteja destinado a fim social, e propriedade, contra ocupação irregular do estado, é apenas a desapropriação indireta. (Apelação Cível, AC XXXXX-78.2006.4.01.3901, 4ª Turma Suplementar, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, TRF-1, Relatora: Juíza Federal Rosimayre Gonçalves de Carvalho).

A fim de dispor sobre um melhor entendimento a respeito do tema, imagina-se a seguinte situação: uma pessoa em pleno exercício do direito de propriedade constrói sua residência em local adequado, cumprindo todos os requisitos para a construção, no entanto, a Administração Pública intervém na propriedade privada, desapropriando-a para a construção de um hospital. Entende-se que no caso em tela o direito individual foi totalmente “violado”, mas então por que a Administração Pública não é impedida e punida?

No exemplo mencionado, entende-se que a construção de um hospital faz parte do Interesse público, ou seja, prioriza o bem da coletividade. Logo, compreende-se que o Interesse Público está sempre acima do Interesse Privado, situação que dá poder à Administração Pública a fim de desapropriar a propriedade privada em prol do Interesse Público, sem ser impedida ou punida. Em fundamento ao exposto tem-se a seguinte decisão:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO - TERMINAL FERROVIÁRIO - SERVIDÃO ADMINISTRATIVA - IMPLANTAÇÃO DE REDE DE ENERGIA ELÉTRICA - SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO - INCENSURABILIDADE DO DECIDIDO. "A supremacia é considerada um princípio geral do direito, inerente a qualquer sociedade, como condição de sua existência e como pressuposto lógico do convívio social. Esse princípio não está escrito, de forma expressa, no texto da Constituição, embora se encontrem inúmeras regras constitucionais

que a ele aludem ou impliquem manifestações concretas dessa superioridade do interesse público. Empregando essa ideia, o constituinte introduziu alguns dispositivos que permitem ao Estado adquirir a propriedade do particular, independentemente da sua vontade, tendo como fundamento uma razão de interesse público, instituto esse denominado desapropriação (uma forma de aquisição originária da propriedade). Nesse sentido, o art. 5º, inciso XXIV, define a desapropriação comum ou ordinária que se justifica por necessidade, utilidade pública e interesse social, garantindo a indenização prévia, justa e em dinheiro. Sobre o assunto, há também os arts. 182, 184 e 191, que dispõem sobre a desapropriação em razão do desrespeito à função social da propriedade protegida pela Constituição Federal, que surge como uma forma de sanção, classificada como extraordinária." (Fernanda Marinela, Direito Administrativo, 7ª ed., Impetus, p. 27/28). (Agravo de Instrumento-Cv: AL XXXXX-35.2016.8.13.0000 MG, Câmaras Cíveis/7ª Camâra Cível, Tribunal de Justiça de Minas Gerais, TJ-MG, Relator: Peixoto Henriques).

Além disso, cumpre mencionar a respeito do exemplo citado, a existência do Princípio da Supremacia do Interesse Público de forma implícita no inciso XXIV, do art. 5º da CRFB/88, visto que, mesmo com a garantia do direito à propriedade, é possível a sua "violação", quando se tratar de: "[...] necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social [...]".

Todavia, em casos que não exista tal exceção configurada, de acordo com o ensinamento de Elimar Szaniawski (2000, p. 22), a Administração Pública deverá se valer do Princípio da Proporcionalidade que irá contribuir para o melhor atendimento do Interesse Público ou do Interesse Particular.

Portanto, deve-se entender que o Interesse Público em virtude do bem-comum deve sempre se sobrepor ao Interesse Particular, até nos casos que versem sobre Direito Privado (direito individual inviolável), no qual, em junção com o Princípio da Proporcionalidade, será analisado em cada caso concreto qual interesse é mais vultoso.

6.3 INTERESSE PÚBLICO NA ESFERA DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

Em razão das Sociedades de Economia Mista serem um tipo societário que agrega participação estatal e privada em seu capital social, observa-se uma coincidência entre o Interesse Público e o Interesse Privado.

Ademais, a partir de conceitos e doutrinas citados anteriormente, compreende-se que o Interesse Público deve prevalecer sobre o Interesse Privado, em virtude do

bem-estar coletivo. Contudo, tal entendimento pode ser aplicado também nas questões que englobam as Sociedades de Economia Mista?

As empresas devem ter suas atividades direcionadas à consecução do interesse social, e no caso das Sociedades de Economia Mista não poderia ser diferente. O art. 2º, §1º, da lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, expõe a necessidade da relevância do interesse social para a constituição das Sociedades de Economia Mista:

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.

Outrossim, no artigo 27 (caput e §1º) do mesmo diploma, é expressamente reconhecida a função social das Sociedades de Economia Mista, qual seja: realização do interesse social para o alcance do bem-estar econômico, conforme prevê:

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.

Nessa perspectiva, Natália Bertolo Bonfim expressa:

Estruturada como pessoa jurídica de direito privado, a empresa estatal deve conviver com a exploração lucrativa do empreendimento e com o fim do interesse público que deve perseguir, o que demanda maior compreensão de seu verdadeiro papel de instrumento voltado à consecução de políticas públicas de que se serve o Estado (BONFIM, Natália Bertolo, 2011, p.11-12).

Contudo, deve-se levar em consideração que apesar das estatais terem como maior objetivo a satisfação do Interesse Coletivo, tal objetivo deve ser seguido sem olvidar os Interesses Particulares, conforme descreve Bonfim:

Através delas, o Estado cumpre com o seu objetivo maior, que é a satisfação de um interesse geral, mas sem olvidar dos interesses particulares, que visam à distribuição dos lucros entre os acionistas privados, conciliando, assim, interesses até então concebidos como contrapostos. (BONFIM, 2011, p. 28-29)

Entretanto, levando em consideração ao Interesse Público que deve ser perseguido, a autora acrescenta (2011, p. 12) que as Sociedades de Economia Mista quando contrárias, sofrem o risco de perderem sua função excepcional, e posteriormente serem extintas.

Com base nisso, e sob outro ponto de vista, Waldemar Ferreira acrescenta que:

No Brasil, como em quase todos os países, a Sociedade de Economia Mista é criação da lei. Não nasce nenhuma do simples acordo de vontades dos particulares e dos agentes do Poder Público, como a sociedade privada. É que a Sociedade de Economia Mista há de ter por objeto o interesse público, muitíssimo mais que o interesse particular, colocado na dependência daquele, que é o predominante. (FERREIRA, Waldemar, 1956, p. 133).

Portanto, independentemente da existência de um confronto entre o Interesse Particular e o Interesse Público nas Sociedades de Economia Mista, o Interesse Público deve sempre prevalecer, sendo ele requisito fundamental e essencial para a constituição das estatais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com a premissa teórica do trabalho produzido, o mesmo foi estruturado com a finalidade de analisar como a Petrobras sofreu, e ainda sofre, com a dualidade de conflitos dentro de sua própria estrutura. Chegar ao atual entendimento e levantar conhecimentos necessários a fim de produzir um texto sobre essa temática é uma tarefa de difícil resolução.

A priori, o hiato de produções sobre essa temática espanta, já que é um tema de ampla divulgação nas mídias televisivas. Existem poucas produções científicas que realmente chegam a conclusões e medidas que a Administração Pública e a Petrobras poderiam tomar, apenas mencionando esquemas de corrupção ou o conceito de Administração Indireta.

Nessa concepção, a dualidade do Poder Executivo e o controle da Petrobras é uma grande incógnita, porque influencia diretamente o Interesse Público e o desenvolvimento nacional, impedindo a Petrobras de exercer seu regimento interno e a política de preços internacionais, subjugando-se perante um Poder Executivo e Poder Legislativo poderoso, com indicações políticas e eleitoreiras como principal requisito.

De acordo com o Direito Administrativo e a Constituição Federal de 1988, a Sociedade de Economia Mista é uma entidade da Administração Pública Indireta, sujeitando-se à fiscalização do Tribunal de Contas da União e dos Poderes Executivo e Legislativo, porém não existindo grau de hierarquia entre os poderes mencionados e esta entidade. Na realidade, essa autonomia não acontece, ficando apenas mencionada e restrita aos livros. A Petrobras sofre, sim, influência de poderes exteriores a ela. Controlando-a e achando que seu capital é infinito.

Diante disso, toda a população sofre com preços exorbitantes de combustíveis e esquemas de corrupção que afrontam até mesmo a realidade dos fatos. Políticos, doleiros, empreiteiros, familiares, servidores e diversos outros agentes se beneficiam, de alguma forma, da corrupção sistêmica instaurada na Petrobras. Os números da Operação Lava-Jato reafirmam o que foi citado anteriormente.

Com base nisso, existe a reticente discussão acerca do tema Interesse Privado perante o Interesse Público, no qual, a Petrobras é o principal cenário desta dualidade. Entender o meio termo da balança não é fácil, isto porque um dos lados aparenta ter mais poder do que o outro. Restou evidenciado que o Conflito de Interesses é uma realidade em que não há benesses para a empresa, apenas o excesso de privilégios aos interesses eleitores.

A petroleira necessita encontrar o limite entre essas duas áreas, entender que o lucro é necessário para a manutenção da empresa e crescimento do mercado petroleiro brasileiro. Da mesma forma, abrir fases para que o monopólio seja quebrado em outras áreas da produção e refino do petróleo, assim como países mais desenvolvidos.

Enquanto a proposta de abertura mais gradual não se efetiva, a empresa necessita se preocupar com o consumidor final e exercer sua função constitucional e regimental perante o Interesse Público, afinal é a União o seu acionista majoritário e não os demais acionistas investidores.

Por conseguinte, a Petrobras necessita reaver seu protagonismo exercido há tempos atrás, reafirmando seu compromisso social e privado perante as forças que a controlam de forma “mascarada”.

8 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado** / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 29. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

ANDRADE, Boaventura João. Interesse Público, Interesse Particular e acesso à Justiça: **Reflexões a partir das prerrogativas da Fazenda Pública**. Rio de Janeiro, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a redefinição da Supremacia do Interesse Público. In: SARMENTO, Daniel (Org.). Interesses Públicos Versus Interesses Privados: **Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BONFIM, Natália Bertolo. **O Interesse Público nas Sociedades de Economia Mista**. São Paulo, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1). 4ª Turma Suplementar. Apelação Cível nº XXXXX-78.2006.4.01.3901. Relatora: Juíza Federal Rosimayre Gonçalves de Carvalho. **Lex:** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-1/912274428>. Acesso em: 31 de outubro de 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG). Câmaras Cíveis/ 7ª Vara Cível. Agravo de Instrumento nº XXXX-35.2016.8.13.0000. Relator: Peixoto Henriques. **Lex:** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/403065143>. Acesso em: 31 de outubro de 2022.

BRASIL. Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997, dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública.

BRASIL. Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016, Institui 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.

BRITO, Marcos Rogério da Silva. Controle político da Administração Pública pelas comissões parlamentares de inquérito: CPI Petrobras 2015. 2019. **Dissertação (Mestrado em Administração Pública)**. Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

CABRAL, Marcelo; OLIVEIRA, Regiane. O príncipe: **uma biografia não autorizada de Marcelo Odebrecht**. 1 ed. Bauru: Astral Cultural, 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. Os canônes do direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a 25, nº 97/5, 1988.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Sociedades de Economia Mista no Brasil**. Rio de Janeiro, v. 80, 1965.

COELHO, Fábio Ulhoa et al. **Lei das Sociedades Anônimas Comentada**. 1º Ed. São Paulo, Editora Forense, 2021.

CORREIA, Fabíola Samara Brito. Interesses Públicos Versus Interesses Privados - **Divergências na Doutrina Brasileira**. RIDB, ano I, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, vol 4: direito das coisas. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

DOS SANTOS, Matheus Carvalho. **Petrobras e as implicações da interferência política na governança das Sociedades Anônimas**. Centro Universitário Curitiba. Curitiba, 2021.

FERREIRA, Waldemar. **A Sociedade de Economia Mista em seu aspecto contemporâneo**. São Paulo: Max Limonad, 1956.

GASPAR, Malu. Tudo ou nada: **Eike Batista e a verdadeira história do grupo X**. 1 ed. Rio de Janeiro:Record, 2014.

GEBRAN NETO, João Pedro. **A aplicação imediata dos direitos e garantias individuais, a busca de uma exegese emancipatória**. Curitiba, 2001.

LANDIM, Raquel. **WHY NOT: como os irmãos Joesley e Wesley, da JBS, transformaram um açougue em Goiás na maior empresa de carnes do mundo, corromperam centenas de políticos e quase saíram impunes**. 1 ed. Rio de Janeiro:Intrínseca, 2019.

MARTINS, André Sobrinho Campolina et al. **Interesse público de quem?** A releitura do Princípio da Supremacia do Interesse Público à luz do Estado democrático de direito. Juiz de Fora, 2013.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** -10. ed.- São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015- São Paulo.

PADUAN, Roberta. **Petrobras uma história de orgulho e vergonha**. 1.ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2016.

RODRIGUES, Cintia; ALCADIPANI, Rafael. A Petrobrás nas teias da corrupção: mecanismos discursivos da mídia brasileira na cobertura da Operação Lava-Jato. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 31, 20,2017.<https://www.redalyc.org/journal/2352/235255194002/235255194002.pdf>. Acesso em 13 Maio de 2022.

SANTANA, Vitor. Interesses Públicos versus interesses privados. A análise do tema sob as perspectivas do Direito Constitucional/Administrativo e do Direito Penal/Processual Penal. **Revistas Unifacs**, Bahia, 2014.

SANTOS, Vanilda. Ap. A deslegitimação do Parlamento Brasileiro na CPI da Petrobras: **um estudo sobre a dinâmica psico-política da perda de confiança e credibilidade**. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

SZANIAWSKI, Elimar. Considerações sobre o Princípio da Proporcionalidade. **Revista da faculdade de direito da UFPR**. v. 33, 2000.

VITA, Jonathan Barros ANREOTTI; Paulo Antonio Bizzi. Petrobras e o preço dos combustíveis: **os novos paradigmas da intervenção do estado na economia**. *Scientia Iuris*, Londrina, v.18, n.2, dez. 2014.