

24 ABR 1988

O contrato de risco e o regime presidencial

Barbosa Lima Sobrinho

O jornalista Alberto Temer, redator de economia do *O Estado de S. Paulo*, no livro que escreveu com o título *Petróleo — O preço da dependência e o Brasil na crise mundial*, conta que a 1º de setembro de 1970, durante reunião realizada no palácio das Laranjeiras, no Rio de Janeiro, com a presença do presidente da República, o general Garrastazu Médici e ministros da área econômica, o general Geisel justificou a rejeição dos contratos de risco, que havia sido proposta pelo sr. Dias Leite, com palavras realmente candentes, dizendo:

“A opinião pública, de um modo geral, e as Forças Armadas em particular, não concordariam com uma solução que alterasse a Lei 2004, que criou a Petrobrás, e instituiu o monopólio estatal do petróleo.”

Nessa época o general Geisel era presidente da Petrobrás, que ele, alguns anos depois, classificaria com “minha casa”. Não parece que se tenha modificado a opinião pública, muito menos a tendência das Forças Armadas. O que, na verdade, se alterara fora a posição ocupada pelo general Geisel que, de presidente da Petrobrás, estava exercendo a presidência da República pelo voto de um Colégio Eleitoral que substituíra o pronunciamento livre das urnas populares. Nessa nova posição, desprezando o voto de dois ministros de Estado, os srs. Severo Gomes e o chanceler Azeredo da Silveira mudara de opinião, e resolveu adotar os contratos de risco, que antes lhe pareceram contrários aos interesses nacionais. E não precisou, para essa mudança radical, de recorrer à expedição de um decreto-lei, nem mesmo de um simples decreto. No regime presidencial, bastava, para o caso, apesar da Lei 2004 e do artigo 169 da Constituição promulgada como simples emenda à Constituição de 1967, pela Junta Militar que no momento dominava o país, uma ordem administrativa do presidente da República, apoiada num discurso lido perante as câmaras de televisão. O que, no momento foi classificada como um *decreto televisivo*, com autoridade maior do que a de qualquer preceito constitucional. Peculiaridades, como estamos vendo, de um regime presidencial.

Mesmo assim, a nova ordem não podia escapar à pecha de inconstitucionalidade, articulada por alguns juristas eminentes, como Euzébio Rocha, autor de um dos substitutivos criando o monopólio estatal do petróleo, e pelo sr. Afonso Arinos, professor de Direito Constitucional, e ainda pelo mestre dos mestres que era Pontes de Miranda. Dizia este último que o “contrato de risco é inconstitucional, e não existe essa figura em nosso Direito Administrativo. Tenha a forma que tiver, fere o monopólio estatal exercido pela Petrobrás. A partir do momento em que qualquer empresa estrangeira vier a pesquisar petróleo no País, estará sendo arranhada a Constituição que prevê o monopólio para a pesquisa, lavra e refino”.

Mas que podia valer a própria Constituição, em face de uma ordem administrativa apoiada num longo discurso, pela televisão, do presidente da República? Não havia como esquecer que vivíamos em pleno regime presidencialista. Os contratos de risco estavam instalados no Brasil, muito embora não se

encontrasse, a esse respeito, nenhum decreto-lei, nem mesmo um simples decreto, na legislação nacional. Pode-se até dar prêmios a quem nela descobrir qualquer preceito legal, autorizando os contratos de risco.

Mesmo assim, sem qualquer apoio nas leis, e violando lei que resultara de um extraordinário movimento da opinião pública nacional, a Lei 2004, e até mesmo um preceito constitucional inofismável, os contratos de risco chegaram, e foram de tal modo se multiplicando que, dentro de algum tempo, chegaram a um número assustador, não menos de 243 contratos de risco, apoiados mais a esperanças do que a realidades. Seus defensores achavam que eles iam salvar o Brasil, proporcionando-nos auto-suficiência de produção, para atender às exigências do consumo nacional. Quem puder reler o discurso do general Geisel, reproduzido pelo economista Leonardo de Almeida Rodrigues, num “trabalho especial” produzido no Departamento de Estados da Escola Superior de Guerra, chega à conclusão de que o presidente Geisel esperava, acima de tudo, uma transformação radical na balança de contas do Brasil, com o advento de formidáveis somas, pelos investimentos dos contratos de risco. Chegaram a dar essa impressão, pelo número que atingiram. Mas a realidade se incumbiu de demonstrar que não passavam de um sonho ou de uma fantasia. O economista a que me referi, no trabalho incorporado aos estudos da Escola Superior de Guerra, demonstra que não excederam a 1% dos investimentos realizados pela própria Petrobrás. E nem chegaram a encontrar, petróleo. Reduziram-se a alguns trabalhos preliminares, fugindo às despesas maiores reclamadas pelas aberturas de poços. Muito barulho, afinal, a propósito de nada, como se diz numa das peças de Shakespeare. E ainda bem para o Brasil. Ninguém imaginaria as questões que teriam surgido, e os pleitos que iriam parecer, sob o escudo da proteção diplomática, se tivesse cabido aos contratos de risco a descoberta de alguns dos poços importantes, com que vem contando a produção brasileira de petróleo. Nem faltariam ameaças de retaliações, ocupando espaços no noticiário quotidiano, colocada no pelourinho a indústria de calçados do Rio Grande do Sul.

Os argumentos foram mudando. Antes eram os investimentos, que não vieram. Passou-se depois à preocupação de abrir espaços a outros pleitos, na preocupação de conquistar a boa vontade do empresariado estrangeiro. Como se, para isso, não fossem suficientes os contratos de serviço, despojados da cláusula do risco, como demonstração de boa vontade, embora a alta tecnologia, alcançada pela Petrobrás, dispensasse qualquer socorro de quem quer que fosse. Nem haveria objeção de inconstitucionalidade no caso, para contratos de serviço, sem a cláusula de risco, com o único objetivo de demonstração de boa vontade.

Sem esquecer que esses contratos de risco chegam a incluir, entre as suas condições, o recurso ao arbitramento, para a solução dos litígios que venham a surgir. O que pode trazer, como consequência, a renúncia ao foro brasileiro, para decisão das controvérsias, para se ver como, no regime presidencial, um simples discurso do presidente da República pode ter, por efeito, e consequência, a supressão da soberania nacional.