

## A PETROBRÁS E A RESPONSABILIDADE DOS SÓCIOS MAJORITÁRIOS EM RELAÇÃO AOS MINORITÁRIOS

Marília Gabriela de Araújo Melo Pereira de Lira<sup>1</sup>

Endereço: email : mgamp\_direito@hotmail.com

**RESUMO:** Em linhas gerais o trabalho visa alertar para a questão da responsabilização daqueles que de fato detém o controle da Petrobrás e assim, propor uma modificação na postura do estado no sentido de concretizar o interesse público na realização de uma política econômica adequada aos rumos da empresa e assim fazer justiça em relação aos sócios minoritários indubitavelmente prejudicados com a política de governo adotada para direcionar os rumos da Petrobrás.

**PALAVRAS-CHAVE:** responsabilidade; Petrobrás; sócios minoritários

### INTRODUÇÃO

Segundo Moncada a intervenção do estado pode se dar de duas formas: de maneira direta e de maneira indireta, sendo a primeira caracterizada pela intervenção do estado como agente produtor e empresário, e a segunda como agente fiscalizador e regulador das atividades econômicas, sendo ambos os papéis efetivados por meio da administração pública indireta.<sup>2</sup>

No trabalho em comento será analisada a intervenção do estado na economia de forma direta, por meio das sociedades de economia mista e em especial a Petrobrás, constituída sob a forma de sociedade anônima.

Neste íterim, será analisada a questão da responsabilização do sócio majoritário, no caso a União, em relação aos acionistas minoritários, muitos dos quais utilizaram os recursos provenientes dos depósitos de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para participarem do capital social da empresa, e receberem os frutos provenientes da lucratividade da Petrobrás.

Acontece que diversos problemas foram surgindo com o passar dos anos, no que tange a administração e condução dos negócios da empresa, eis que a Petrobrás ultimamente só tem aumentado seu déficit financeiro, em meio a intromissões políticas do governo federal, principalmente no que tange aos preços de combustíveis estipulados pelo governo federal, mediante subsídios constantes, camuflando a inflação, e prejudicando os ativos da Petrobrás que ao importar combustível por um preço maior que o valor de venda, cristalinamente resultará num enorme prejuízo interno em termos financeiros.

Nesse sentido, tem-se observado um déficit equivalente a 500 bilhões de reais em dívida, impedindo que a empresa prospere e prejudicando sensivelmente aqueles que acreditaram na seriedade da empresa, frente ao seu objetivo crucial quando de sua criação, que é o interesse público, por ser área estratégica e por relevante interesse nacional.

---

<sup>1</sup> Pós Graduada em Direito Administrativo e Tributário pela UFPE, Mestre em Direito Público pela UFPE, Professora Titular de Direito Constitucional da Estácio de Sá-Recife, Professora Adjunta de Direito Constitucional da FACHUCA e Advogada.

<sup>2</sup> MONCADA, Luís Cabral de. **Direito Econômico**, 4.ed., Lisboa: Coimbra Editora, 2003, p. 44

Esse argumento remete a outra questão que é o impedimento a imputação de falência às sociedades de economia mista, eis que a lei veda tal ocorrência, permitindo unicamente que haja a execução de seus bens, uma vez que em dissolução todo o patrimônio reverterá ao ente que a criou e que portanto deve ter seus bens atingidos em casos de processos de execução.

Ainda pode ser aventado, o fato de que a má gestão, ou a gestão díspare do interesse público pelos administradores da empresa, indicados pelos que detém maior poder de voto, o maior acionista, e portanto a União, pode ensejar à prática de abuso de poder, conforme o art. 117, §1º, “a” e “d” da Lei das Sociedades anônimas, indo de encontro a estrita legalidade administrativa, a qual deveria estar pautada por fazer parte da administração pública, conforme o art. 5º, II da Constituição Federal de 1988.

Por último, como tentativa de demonstrar a ausência dos gestores, administradores e do sócio majoritário da empresa, vivenciou-se o leilão de libra, como uma tentativa de o governo federal abarcar recursos, por estar imerso numa dívida quase impossível de ser estabilizada.

Por tudo isso, vem o presente trabalho apontar com base em doutrinas, legislações e jurisprudências, todas os argumentos favoráveis ao reconhecimento da União como responsável por todas essas irregularidades efetivadas pela empresa, repercutindo na esfera dos sócios minoritários que foram além dos cidadãos brasileiros, os maiores prejudicados pelo descaso com o comando da coisa pública, e que portanto nada mais justo do que ter o reconhecimento dessa responsabilização de forma pacífica pelos tribunais.

## **DESENVOLVIMENTO**

O objetivo primordial do trabalho é alertar para a questão da responsabilização daqueles que de fato detém o controle da Petrobrás e assim, propor uma modificação na postura do estado no sentido de concretizar o interesse público na realização de uma política econômica adequada aos rumos da empresa e assim fazer justiça em relação aos sócios minoritários indubitavelmente prejudicados com a política de governo adotada para direcionar os rumos da Petrobrás.

Em 1951, surge um movimento em favor da campanha “o petróleo é nosso”, adotado por Getúlio Vargas, quando reeleito, ao elaborar o Projeto de Lei 1561/51 (1º/10/51), o qual proporcionou a aprovação da Lei 2004/53, criadora da Petrobrás, reconhecendo seu monopólio com a instituição da companhia para exercê-lo, mas que logo em seguida sofreu flexibilização em virtude da EC 09/1995, posteriormente refletida por meio da Lei 9478/97.

Neste ínterim, é válido salientar que nos termos de seu estatuto, há expressa previsão da Petróleo Brasil S.A. como uma sociedade de economia mista, sob controle da União, por prazo indeterminado, e sob a regência da lei de sociedades anônimas, nos termos do art. 1º.

O Decreto-lei 200/67, trouxe em sua estrutura o arquétipo da administração pública, e assim dentre os entes estruturadores da administração indireta, elencou em seu bojo as sociedades de economia mista, cujo teor foi reprisado na Carta de 88 que estampou no art. 37, XIX, a sua criação condicionada por lei específica.

Sobre a definição das sociedades de economia mista, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

Sociedade de economia mista federal há de ser entendida como a pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei, como um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes desta sua natureza auxiliar da atuação governamental, constituída sob

a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou entidade de sua Administração indireta, sobre remanescente acionário de propriedade particular.<sup>3</sup>

Por se tratar de uma sociedade por ações na modalidade aberta, tem seu capital social livre para participação dos investidores particulares interessados em suas ações registradas no Banco Central do Brasil, cujos valores mobiliários estão disponíveis para negociação na bolsa de valores, mediante prévia deliberação da assembleia geral, conforme dispõe o art. 2º de seu estatuto social.

A sociedade, em querendo aumentar seu capital social, deverá proceder à convocação de uma assembleia geral extraordinária, nos termos do art. 40, III do estatuto, dirigida pela presidência da companhia, cujo exercício é proveniente de indicação política por parte do governo federal, sendo a União acionista controladora da companhia e sócia majoritária.

Acontece que, se a presidência da assembleia geral sofre indicação política do governo federal, paralelamente atuará politicamente favorável aos interesses do governo estabelecido, o que pode gerar distorções no que tange ao objetivo maior da companhia como empresa.

O que se depreende em relação à sua criação, assim como em todas as sociedades de economia mista, é a presença do estado interventor no domínio privado, caracterizando a participação do estado e dos particulares no fundo social, participação ativa do estado na gestão da sociedade, finalidade de interesse público e criação legal.<sup>4</sup>

Nesse sentido, o estado atuará apenas em caráter suplementar para explorar diretamente a atividade econômica, assim toda sociedade de economia mista se reveste de interesse público, devendo ser permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, conforme definido em lei no art. 173, §1º e 2º da CF/88, que assim dispõe:

Art. 173 - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º - A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. § 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

Do que se depreende que o poder público tem todos os deveres e responsabilidades do acionista controlador:

---

<sup>3</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 2004

<sup>4</sup> ALMEIDA, Amador Paes. **Manual das sociedades comerciais**. 18 ed, São Paulo:Saraiva, 2010, p. 372

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

Não obstante, parte da doutrina entende que em virtude do motivo de sua criação, as sociedades de economia mista não se submetem ao procedimento falimentar reconhecido às demais empresas quando envolvidas em uma fracassada gestão, pondo em risco o futuro dos acionistas que investiram seu capital nas ações da empresa, embora seja reconhecida a problemática gerada em caso de má administração conforme se abstrai do trecho a seguir exarado:

Em 1970, no Simpósio a que já aludimos, sustentamos que não se concebia a declaração de falência de sociedade de economia mista. Na década de 1950 assistimos, no Paraná, ao fracasso de diversas sociedades de economia mista estaduais, que chegaram a ter títulos protestados, devido à péssima gestão administrativa e financeira. Pouco faltou para que os credores desesperados lhes pedissem judicialmente a falência. Naquele documento, dizíamos que “não se compreende que sejam sujeitas ao processo comum de falência”.

Isto faz surgir uma questão no que tange a responsabilização em relação aos sócios minoritários, que se sentem prejudicados com a política de governo utilizada dentro da empresa.

A nova lei de falências, lei 11.101/2005, no art. 2º, I exclui as sociedades de economia mista de seu procedimento, além disso, o revogado art. 242 da lei das sociedades anônimas assim dispunha:

Art. 242. As companhias de economia mista não estão sujeitas a falência mas os seus bens são penhoráveis e executáveis, e a pessoa jurídica que a controla responde, subsidiariamente, pelas suas obrigações. (Revogado pela L-010.303-2001)

Em meio à celeuma, o STF, por meio do Ministro Eros Grau tece seus comentários defendendo a prestação de serviço pela economia mista como atuação pública e não privada e portanto não extensível ao tratamento dos particulares, como o procedimento falimentar:

“...o estado não pratica intervenção quando presta serviço público ou regula a prestação de serviço público. Atua, no caso, em área de sua própria titularidade, na esfera pública. Por isso mesmo, dir-se-á que o vocábulo intervenção é, no contexto, mais correto, do que a expressão atuação estatal: intervenção expressa atuação estatal, em área de titularidade do setor privado; atuação estatal, simplesmente, expressa significado mais amplo. Pois é certo que essa expressão, quando não qualificada conota inclusive atuação na esfera do público.”<sup>5</sup>

Entretanto, quando um ente público deixa de adimplir suas obrigações, ocasionará não só prejuízo ao erário, como a toda a coletividade, afinal de contas é o cidadão quem vai pagar a conta da má utilização do dinheiro público, incorrendo tal conduta no mínimo como ímproba.

Celso Antônio Bandeira de Mello, assim afirma:

---

<sup>5</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**, São Paulo: Malheiros, 2000, p.124-134

Com relação às exploradoras de atividade econômica, nem a lei poderia excluí-las da lei de sujeição à falência, assim como não poderia estabelecer responsabilidade subsidiária do Poder Público. Isto porque, quando a Constituição atribuiu-lhes regime correspondente ao das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, etc... (§1º, II do artigo 173 da CF) pretendeu, evitar que tais sujeitos desfrutassem de uma situação jurídica suscetível de colocá-las em vantagem em relação às empresas privadas em geral.<sup>6</sup>

Embora parte da doutrina considere errônea a ausência de procedimento falimentar em relação às sociedades de economia mista, cabe a elas a execução de seus bens quando necessários ao ressarcimento por meio de indenizações, e em não havendo recursos suficientes, o poder público deverá arcar com tal incumbência.

Inclusive o próprio art. 206, II, b reconhece o direito de o acionista pedir a dissolução da empresa se ela não estiver gerando lucros.

Requião<sup>7</sup> levanta a hipótese de imersão das sociedades de economia mista à falência porque se revogado o art. 242 da Lei 6404/76 por meio da Lei 10.303/01, significa que houve um restabelecimento à aceitação do procedimento.

Aspectos referentes à política econômica sobre o comércio de combustíveis adotado pela Petrobrás

Sabendo-se que o maior problema da Petrobrás atualmente tem sido a política econômica em relação à venda de combustíveis, uma vez que o governo tem se utilizado de subsídios para conter o aumento necessário dos preços, objetivando uma política eleitoreira, na falsa contenção da inflação, prejudica-se sensivelmente a situação econômica da empresa, eis que ao importar o petróleo por um valor acima do repassado para os consumidores internos naturalmente gerará um desequilíbrio econômico, gerando a difícil situação em que a Petrobrás se encontra, com uma dívida de quase 500 bilhões de reais.

Isso pode ser verificado no trecho a seguir colacionado de “O valor econômico”, fruto de uma pesquisa da economista Paula Barbosa da FGV:

O controle de preços da gasolina, diesel e de outros combustíveis não está apenas corroendo o patrimônio da Petrobras, que tem hoje a maior dívida corporativa do mundo. Ao provocar uma distorção dos preços relativos de diversos energéticos comercializados pela estatal para controlar a inflação, o governo está dando um tiro no próprio pé.<sup>8</sup>

Além do que termina gerando prejuízos imensos aos sócios que tiveram seus investimentos em ações diluídos em virtude da imersão na dívida em comento, que só cresce.

Da mesma maneira José Roberto Afonso, em seu artigo “Tributação versus Subsídios: o caso da Petrobrás”, denuncia o problema ao citar Adriano Pires quando afirma:

Para quantificar especificamente os prejuízos para a Petrobras decorrente da defasagem de seus preços, vale recorrer ao especialista Adriano Pires, do Centro

---

<sup>6</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo: Malheiros, 2002, p. 179-180

<sup>7</sup> REQUIÃO, Rubens. Op. Cit, p. 378

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.novacana.com/n/etanol/mercado/gasolina/control-precos-combustiveis-perda-arrecadacao-240214/>. Acesso em 20 de junho de 2014.

Brasileiro de Infra Estrutura (CBIE), que calcula o custo anual de oportunidade em relação à gasolina, ao diesel e ao GLP – estimando um montante de R\$ 82,3 bilhões, em valores históricos, entre 2003 e março de 2014.<sup>9</sup>

E salienta a responsabilidade social da empresa em relação aos seus investidores:

Não custa recordar que a Petrobras, como uma companhia aberta, está regulada pela Lei das Sociedades Anônimas, que, dentre outras normas, dispõe sobre deveres e responsabilidades da pessoa jurídica que controla a companhia, relevando que “... poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação.” (art.238) Ninguém pode duvidar que combater a inflação seja de interesse da sociedade, porém, a Petrobras não foi criada a pretexto de combater a inflação, nem mesmo a carestia nos preços de combustíveis, e nunca algo próximo disso fez parte de seus objetivos sociais.<sup>10</sup> Além dos problemas que causa para a governança específica da Petrobras, a atuação contraditória do seu controlador (a União) também pode estar impactando de forma negativa a bolsa de valores como um todo. Isso expõe uma certa armadilha no campo maior da macroeconomia pois o mercado de capitais seria a melhor alternativa para substituir a excessiva dependência de oferta de crédito estatal para financiar no longo prazo projetos de investimentos – atualmente, ainda agravada por ter como funding a emissão de dívida mobiliária. Os desarranjos na governança empresarial da Petrobras acabam por contaminar e, pior, comprometer o próprio futuro da governança macroeconômica nacional.

Segundo o jornal “O valor econômico”, houve uma queda acentuada nas ações da companhia na bolsa, cujo valor da queda foi de 3,60%, fechando o dia em R\$17,64. A Petrobrás caiu mais de 3% e pesou sobre o Ibovespa, que fechou em leve alta de 0,13% a 54.280 pontos. Conforme o jornal havia um plano para aumentar o teor de etanol na gasolina, de 25% para 27,5%, o que representaria um alívio no caixa da Petrobrás, no entanto, o ministro Edison Lobão afirmou que só ocorrerá tal medida após aproximadamente 3 meses. Marco Aurélio Barbosa, chefe de análise da CM Capital Markets comentou: “Hoje a Petrobrás é obrigada a importar gasolina para atender à toda a demanda nacional do combustível. Com mais etanol na mistura, o volume importado seria reduzido”.<sup>11</sup>

O que se percebe é que há uma preocupação no aumento do valor dos combustíveis, para minorar os prejuízos sobre as ações da empresa que caem drasticamente, não apenas por parte dos economistas e analistas do setor, como da própria Graça Foster, quando afirma “é necessário um aumento dos preços dos combustíveis, já que a premissa da companhia é de alinhamento de preços e cumprimento das metas de produção.”<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Disponível em :

<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageld=8A7C82C53B9D2561013BB36110F5309F&lumItemId=8A7C82C5467C07B9014681A6CD070081>. Acesso em 10 de junho de 2014.

<sup>10</sup> Segundo o Estatuto Social da Petrobras, a competência para “... aprovar ... política de preços e estruturas básicas de preço dos produtos da Companhia...” é da Diretoria Executiva, segundo o art. 33, II, “c”, do Estatuto Social, disponível na página sobre Governança de seu portal na internet em: <http://bit.ly/1nhazKq> Parece estranho considerar como normal uma política de preços em que eles são fixados em valores inferiores ou insuficientes para cobrir custos operacionais, gerar lucros e ainda financiar a expansão dos negócios. É curioso que a Lei das S/As prevê que o administrador “... responde, porém, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder ... com violação da lei ou do estatuto” (art. 158, II) (Afonso, José Roberto. Tributos versus subsídios: o caso da Petrobrás. Blog do autor, maio de 2014)

<sup>11</sup> Jornal “O valor econômico”. Quarta feira, 25 de julho de 2014, ano 15, número 3533, A 5 e C2

<sup>12</sup> Idem

Com a queda das ações se percebe que o mercado reagiu mal às medidas, afetando ainda mais o já combalido caixa da Petrobrás, e o governo observa que a capacidade de pagamento aos credores está sendo comprometida ainda mais.<sup>13</sup>

#### A capitalização da Petrobrás como medida emergencial de amortização da dívida

Não bastasse isso, a solução encontrada para amortizar a dívida da Petrobrás foi abrir seu capital para a União aumentando sua participação societária, para que a União cedesse os títulos da dívida pública da Petrobrás ao BNDES e este concedesse o capital almejado pela empresa, a qual deu ainda 5 bilhões de barris do pré-sal para a realização de tal desiderato. Ocorre que os barris foram vendidos sem saber ao certo a quantidade de óleo ali existente, além do que gerou uma intervenção excessiva do governo.

O motivo para parte da doutrina se pautou devido a grande capacidade técnica da estatal, além disso, ao aumento da participação da União no capital da Petrobrás, porém, os investidores privados terão que investir na participação para não verem seus dividendos minguarem.

Esqueceram que a sociedade de economia mista só foi criada porque houve colaboração do capital privado, uma vez que o governo sozinho não teria condições de desenvolver a atividade, mas mesmo assim não permitiram que o acionista privado continuasse recebendo as riquezas do petróleo.

A cessão dos barris para a União gerou no ativo da Petrobrás o equivalente a dívida da empresa para com a União, com a subscrição das ações houve o lançamento dos títulos da dívida pública no ativo da Petrobrás, aumentando o capital social no passivo, e como a dívida da Petrobrás pode ser paga com títulos da dívida pública, aqueles títulos utilizados pela União e entes federais serviram para o pagamento da dívida, concomitantemente a entrada de outros acionistas trouxe recursos no ativo da Petrobrás, proporcionando a captação de R\$ 115.052.319.090,80, tornando-a a quarta maior companhia do mundo.<sup>14</sup>

Esta capitalização além de diminuir o exercício do direito de preferência dos acionistas, põe em risco o novo valor do capital da empresa. Soma-se a isto a afronta a diversos princípios constitucionais, tais como a livre concorrência, a isonomia, a liberdade, a autonomia, a segurança jurídica, a democracia e o estado de direito.<sup>15</sup>

Conforme o art. 170 §1º da Lei 9.457, o preço de emissão de ações deve ser fixado sem diluição injustificada da participação dos antigos acionistas, além do que não poderão ser de maneira arbitrária ou aleatória, com base no §7º do mesmo artigo.

Por tudo isto, resta claro que a Petrobrás como responsável pela administração da sociedade, deve arcar com os danos proporcionados aos sócios minoritários, muitos dos quais utilizaram valores provenientes de seus depósitos de fundo de garantia, na tentativa de participar dos lucros da empresa por meio da compra dessas ações, e que, no entanto, terminaram sendo ludibriados pela má gestão política da empresa, que deveria se atrelar ao êxito social, na proteção do interesse público, não obstante tem priorizado um comportamento eleitoreiro diametralmente oposto ao êxito da empresa.

---

<sup>13</sup> Idem

<sup>14</sup> RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Novos Rumos do Direito do Petróleo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 109-116

<sup>15</sup> PRISCO, Alex Vasconcellos. Atuação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S. A. – Pré-sal Petróleo S. A. (PPSA): gestão e risco no regime jurídico-regulatório dos consórcios constituídos no âmbito do sistema de partilha de produção. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 9, n. 34, p. 1-256, abr/jun, 2011

Sendo assim, nada mais justo do que o reconhecimento da União na prestação de danos morais e materiais aos sócios minoritários.

O poder de comando da sociedade anônima, o abuso de poder e os mecanismos de controle

Com base na legislação, quem detém o controle da sociedade anônima é o detentor de maior voto, o qual elegerá os diretores, por ter o maior poder, uma vez que terá o maior número de votos nas decisões da assembleia geral, última instância dentro da sociedade.

Adolf A. Berle e Means<sup>16</sup> elencam diversas modalidades de controle: aquele fundado na quase totalidade das ações da companhia, aquele fundado na posse da maioria das ações, o minoritário e o gerencial ou administrativo. Fábio Konder Comparato reclassifica-os em totalitário, majoritário, minoritário e gerencial. No primeiro caso, nenhum acionista é excluído do poder de dominação da sociedade, o majoritário é para aquele que detém maior número de ações com direito a voto, o minoritário é quando o controle está nas mãos de alguém que detém menos da metade das ações com direito a voto, enfatizando a grande dispersão acionária e gerencial é quando se verifica o controle interno totalmente desligado da questão da titularidade das ações, também relacionado a dispersão acionária, no qual os administradores assumem o controle e os acionistas só prestam capital.<sup>17</sup>

Em análise a classificação supra mencionada, Fábio Ulhôa Coelho, menciona que no Brasil a mais característica seria a totalitária, pois a minoritária jamais existirá e nem a gerencial.<sup>18</sup>

Para conter o abuso do poder no controle social, há mecanismos externos que servem como baliza a atuação empresarial. o art. 24 da Lei 8884/94 por exemplo, traz essa proteção por meio do CADE, como um ente fiscalizador de condutas abusivas no âmbito econômico.

Segundo a doutrina administrativa, ocorre abuso de poder por meio de dois aspectos: excesso de poder, quando a autoridade perpassa aos limites de sua competência, ou desvio de finalidade, quando a autoridade desvia a finalidade do interesse público colimado.<sup>19</sup>

Nesse sentido, Comparato aborda o poder de controle da sociedade anônima por meio do art. 116 da Lei 6404/76, os intra e os extra empresariais, dentre os quais, o primeiro diz respeito a tudo que trazer satisfação aos participantes da empresa e os extra à comunidade da qual a sociedade faz parte, posto que o artigo supra trata da necessária função social da empresa, o que significa dizer que embora o § único do art. 117 verifique a aprovação das decisões em assembleia, não significa que dê espaço para que o controlador pratique abusos de poder.

A responsabilidade do acionista controlador não é diferente daquela na qual se encaixa os demais acionistas. No entanto, atenta-se para o fato de o controlador ser responsabilizado solidariamente com a empresa por atos lesivos ao sistema de seguridade social (Lei 8620/93, art.13, parágrafo único), e, também quando houver má administração de instituição financeira, quando em liquidação ou sob

<sup>16</sup> BERLE Adolf A.; MEANS, Gardiner C. **The modern Corporation and private property**. New York, Macmillian, 1940

<sup>17</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **O poder de controle na sociedade anônima**, 3ª ed., São Paulo, ed. Forense, 1983, p. 69

<sup>18</sup> COELHO, Fábio Ulhôa. **Curso de Direito Comercial**, vol II, Saraiva: São Paulo, 2003, p. 276-277

<sup>19</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 25 ed, Atlas, 2012, p. 95-169



intervenção.(Decreto -lei n. 2.321/ 87 e Lei n. 9.447/97, art 1º). Sendo no primeiro caso solidário em relação a sociedade anônima e no segundo em relação aos administradores. É importante lembrarmos que não é só o controle interno que gera responsabilidade do seu detentor. A responsabilidade do controlador externo, seja de que natureza for instituição financeira, agencias reguladoras, órgão públicos, etc. presente.<sup>20</sup>

Fábio Konder Comparato afirma que : "O estabelecimento desse controle externo, com a intervenção estatal na empresa privada, não pode deixar de produzir consequências importantes, no que tange à responsabilidade civil do Estado pela gestão empresarial, perante o acionista e terceiros ...".<sup>21</sup>

Assim, o art. 159, § 3º e 4º da Lei das S.A. dá o direito ao acionista não controlador propor ação contra o controlador pelo dano sofrido, bem como contra os administradores nos termos do §7º do mesmo artigo. Da mesma forma a Comissão de Valores Mobiliários<sup>22</sup> pode impor sanções administrativas ao controlador.

Pode ocorrer de os acionistas prejudicados tutelarem judicialmente em conjunto as demandas em virtude do abuso de poder do controlador e nesse caso caracteriza-se o acordo de acionistas.

Dentre esses mecanismos de controle, a doutrina salienta a importância do CADE, com o fito de reprimir o abuso do poder econômico, em vias administrativas, reputada como entidade reguladora independente aplicável às condutas que repercutirem no território nacional desde que infratoras à ordem econômica conforme as condutas constantes no art. 20 da lei 8884/94, cuja alínea “d” faz menção ao exercício da posição dominante.<sup>23</sup> Na mesma linha, o art. 173 §4º da CF/88 demonstra a importância da atividade fiscalizadora e punitiva do CADE.

Na ótica de Saddi<sup>24</sup>, o controlador pode assumir o papel de um stakeholder, ou seja, um influente, sendo a influência efetivada, na visão de Freeman, por dois sujeitos: os proprietários de capital e os controladores e administradores, imagine-se quando essas condições se tratam da mesma pessoa, controlador e detentor de maior capital.

A ANP, como agência reguladora no âmbito do petróleo também tem um papel importante na fiscalização da política econômica da Petrobrás, não obstante, a regulação do petróleo, tem se efetivado com altos indícios de captura, o que faz engessar a atuação do regulador a agir não só com deficiência técnica, mas com alto déficit de autonomia, destoando os objetivos de sua criação.<sup>25</sup>

Certamente, todos esses problemas envoltos da Petrobrás, estejam relacionados à questão do neoinstitucionalismo, aventado por Douglas North<sup>26</sup> e Oliver Williamson,

---

<sup>20</sup> BERTOLDI, Marcelo M. O poder de controle na sociedade anônima - alguns aspectos, **Revista Scientia Juris**, p. 17

<sup>21</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **O poder de controle na sociedade anônima**, 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 81

<sup>22</sup> Agência reguladora com o objetivo de fiscalizar o funcionamento das companhias abertas e do mercado de valores mobiliários.

<sup>23</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **O CADE e a repressão ao abuso do poder econômico**. Revista do TRF DA 5ª Região, n. 63, jan/mar2006, p. 44

<sup>24</sup> SADDI, Jairo. Por uma nova visão do regulador bancário. **Revista de Direito Bancário, do mercado de capitais e da arbitragem**, São Paulo: RT, v. 4, n. 13, jul/set, 2001, p. 46

<sup>25</sup> PEREIRA, Marília G. A. M. **O poder normativo no âmbito da ANP**. Dissertação de mestrado da UFPE, 2013.

<sup>26</sup> "The institutional environmental is the set of fundamental political, social, and legal ground rules that establish the basis for production, exchange, and distribution. Rules governing election, property rights, and the right of contract are examples of the type of ground rules that make up the economic environmental."

apontando como uma das possibilidades das ineficiências entre as instituições o problema da racionalidade limitada dos indivíduos, os quais por confiarem nas estruturas de governo, terminam prejudicados em virtude dos oportunismos objetivados pelos indivíduos integrantes das instituições.<sup>27</sup>

O pensamento é reconhecido ainda por Coase em relação às escolhas das instituições, pois estas podem levar alguns setores da economia à melhora ou à piora. Segundo o autor: “o governo é, num sentido, uma super-firma (mas de um tipo especial), já que está apta a influenciar o uso de fatores de produção por decisão administrativa.”<sup>28</sup>

Em relação à responsabilização da sociedade de economia mista tem os tribunais se posicionado no sentido do reconhecimento do governo quando a empresa não dispõe de recursos para o atendimento de suas obrigações, conforme se observa no acórdão a seguir colacionado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO DE ALAGOAS POR DÉBITO DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA . 1. O Tribunal Regional manteve a responsabilidade subsidiária do Estado de Alagoas por dívidas da Companhia Alagoana de Recursos Humanos e Patrimoniais – CARPH, como base nos seguintes fundamentos: a) por concluir que o ente federado tem se valido da personalidade jurídica da CARHP para não cumprir as obrigações trabalhistas devidas pelas empresas estatais extintas; b) diante da insuficiência financeira da sociedade de economia mista e por aferir a caracterização de abuso da personalidade; c) em face de o ente federado ter sido o beneficiário dos serviços prestados pelo empregado, ora representado por seu espólio; d) ante a incidência à hipótese da desconconsideração da personalidade jurídica da CARHP . 2. O art. 173, § 1º, da Lei Maior contém norma genérica , dispondo sobre o estatuto jurídico da sociedade de economia mista. Assim, a indicação de ofensa a esse preceito constitucional não serve como argumento adequado a infirmar a fundamentação do acórdão recorrido, razão pela qual não se divisa violação da sua literalidade. 3. Deve ser mantida, portanto, a decisão agravada. Agravo de instrumento a que se nega provimento . (TST – AIRR: 39940-48.2007.5.19.0009, Relator: Walmir Oliveira da Costa, Data de Julgamento: 11/05/2011, 1ª Turma, Data de Publicação: DEJT 20/05/2011. Os grifos não constam no original.)<sup>29</sup>

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO DE ALAGOAS POR DÉBITO DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA . 1. O Tribunal Regional manteve a responsabilidade subsidiária do Estado de Alagoas por dívidas da Companhia Alagoana de Recursos Humanos e Patrimoniais – CARPH, por concluir que, além de existir previsão específica no art. 242 da Lei Estadual nº 6.404 / 76, o ente federado, na condição de principal acionista , deve responder pelas dívidas quando exaurido o patrimônio da sociedade de economia mista criada. 2. O art. 173, § 1º, da Lei Maior contém norma genérica , dispondo sobre o estatuto jurídico da sociedade de economia mista. Assim, a indicação de ofensa a esse preceito constitucional não serve como argumento adequado a infirmar a fundamentação do acórdão recorrido, razão pela qual não se divisa violação da sua literalidade. 3. Deve ser mantida, portanto, a decisão agravada. Agravo de

---

(NORTH/DAVIS/SMORODIN. Institutional change and american economic growth. London: Cambridge University Press, 1971, p. 6)

<sup>27</sup> WILLIAMSON, Oliver. **The mechanisms of Governance**. New York: Oxford University Press, 2009, p.5, 253

<sup>28</sup> Do original: “The government is, in a sense, a super-firm (but of a very special kind) since it is able to influence the use of factors of production by administrative decision.” [COASE, Ronald H. The problem of social cost. Journal of law and economics, v. 3, out, 1960. Disponível em [www.ccer.edu.cn/download/7874-4.pdf](http://www.ccer.edu.cn/download/7874-4.pdf). Acesso em 10 de junho de 2014.

<sup>29</sup> Disponível em : [www.tst.jus.br](http://www.tst.jus.br). Acesso em 24 de junho de 2014.

instrumento a que se nega provimento.” (TST – AIRR: 65140-60.2007.5.19.0008, Relator: Walmir Oliveira da Costa, Data de Julgamento: 11/05/2011, 1ª Turma, Data de Publicação: DEJT 20/05/2011. Os grifos não constam no original.)<sup>30</sup>

Da análise do acórdão depreende-se a remissão ao art. 242 da lei das sociedades anônimas, que determina a responsabilização da sociedade de economia mista subsidiariamente, em não havendo bens a serem penhoráveis e executáveis, uma vez que não cabe falência em relação a essas entidades, devendo o acionista majoritário, no caso do estado de Alagoas em meio a insuficiência de recursos, ser responsabilizado pelas dívidas.

Acrescenta-se ainda o Princípio da reserva legal, art. 5º, II da CF/88, utilizado no âmbito da administração pública, que vincula os atos da sociedade de economia mista, inserta na administração indireta, à observância obrigatória a legalidade, nestes termos o art. 23 da lei 8.029/90 a obrigação da União em relação às obrigações pecuniárias da entidade.

Art. 23. A União sucederá a entidade, que venha a ser extinta ou dissolvida, nos seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato, bem assim nas demais obrigações pecuniárias.

Sobre o assunto em comento, há expressa remissão ao dispositivo supra elencado, o art. 24 da lei 9491/97 que assim estabelece:

Art. 24. No caso de o Conselho Nacional de Desestatização deliberar a dissolução de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização, aplicar-se-ão, no que couber, as disposições da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990

## CONCLUSÃO

Sendo assim, as sociedades de economia mista necessariamente sendo constituídas sob a forma de sociedades anônimas, tem o seu capital social dividido por ações, cuja responsabilidade dos acionistas está por essas ações limitadas, conforme a participação na empresa, com base no art. 1º da Lei das S.A., mas no caso da Petrobrás, sendo a União a sócia majoritária, com o poder de controle sobre a empresa, direcionando as decisões da assembleia geral, indicando os diretores e administradores, deve ter o seu reconhecimento no que tange a responsabilização pelos prejuízos causados aos sócios minoritários em relação à má gestão, já aventada anteriormente em relação à intromissão política na comercialização de combustíveis.

E da mesma maneira, respondem solidariamente os diretores e administradores da empresa por ato ilegal no exercício do cargo, com base no art. 117 §2º e 3º da lei das S.A, incorrendo ainda como conduta proveniente de exercício abusivo o art. 117, §1º, “a e “c” da lei em comento.

Art. 117. O acionista controlador responde pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder. § 1º São modalidades de exercício abusivo de poder: a) orientar a companhia para fim estranho ao objeto social ou lesivo ao interesse nacional, ou levá-la a favorecer outra sociedade, brasileira ou estrangeira, em prejuízo da participação dos acionistas minoritários nos lucros ou no acervo da companhia, ou da economia nacional; c) promover alteração estatutária, emissão de valores mobiliários ou adoção de políticas ou decisões que não tenham por fim o interesse da companhia e visem a causar prejuízo a acionistas minoritários, aos que trabalham na empresa ou aos investidores em valores mobiliários emitidos pela companhia;

Embora o art. 158, II reconheça a responsabilização do administrador em caso de contrariedade à lei e/ou ao estatuto, tem-se entendido que o acionista controlador por ter

---

<sup>30</sup> Idem

o poder de voto, deliberar sobre os rumos da empresa, deve ter sua responsabilização reconhecida, vislumbrando a proteção à manipulação dos votos em assembleia geral, desvirtuando o interesse público primordial na administração pública.

Por fim, percebe-se que segundo a doutrina, lei e jurisprudência, conforme todo o exposto supra relatado, o controle acionário sempre pertencerá à pessoa política que a instituiu ou à entidade da administração indireta, ou seja, à União, no caso específico da Petrobrás, sendo corolário natural, a maior responsável pelas condutas por ela ordenadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Amador Paes. Manual das sociedades comerciais. 18 ed, São Paulo:Saraiva, 2010;
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 17ª ed. rev. e atual. São Paulo:Malheiros, 2004;
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros, 2002;
- BERLE Adolf A.; MEANS, Gardiner C. The modern Corporation and private property. New York, Macmillian, 1940;
- BERTOLDI, Marcelo M. O poder de controle na sociedade anônima - alguns aspectos, Revista Scientia Juris;
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 25 ed, Atlas, 2012;
- COELHO, Fábio Ulhôa. Curso de Direito Comercial, vol II, Saraiva: São Paulo, 2003;
- COMPARATO, Fábio Konder. O poder de controle na sociedade anônima, 3ª ed., São Paulo, ed. Forense, 1983;
- COASE, Ronald H. The problem of social cost. Journal of law and economics, v. 3, out, 1960;
- GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição de 1988, São Paulo: Malheiros, 2000;
- MONCADA, Luís Cabral de. Direito Econômico. 4.ed., Lisboa: Coimbra Editora, 2003;
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O CADE e a repressão ao abuso do poder econômico. Revista do TRF DA 5ª Região, n. 63, jan/mar2006;
- NORTH/DAVIS/SMORODIN. Institutional change and american economic growth. London: Cambridge University Press, 1971;
- PEREIRA, Marília G. A. M. O poder normativo no âmbito da ANP. Dissertação de mestrado da UFPE, 2013;
- PRISCO, Alex Vasconcellos. Atuação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S. A. – Pré-sal Petróleo S. A. (PPSA): gestão e risco no regime jurídico-regulatório dos consórcios constituídos no âmbito do sistema de partilha de produção. Revista de Direito Público da Economia. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 9, n. 34, p. 1-256, abr/jun , 2011;
- RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Novos Rumos do Direito do Petróleo. Rio de Janeiro: Renovar, 2009;
- SADDI, Jairo. Por uma nova visão do regulador bancário. Revista de Direito Bancário, do mercado de capitais e da arbitragem, São Paulo: RT, v. 4, n. 13, jul/set, 2001;
- WILLIAMSON, Oliver. The mechanisms of Governance. New York: Oxford University Press, 2009;
- Disponível em [www.ccer.edu.cn/download/7874-4.pdf](http://www.ccer.edu.cn/download/7874-4.pdf). Acesso em 10 de junho de 2014;
- Disponível em: <http://www.novacana.com/n/etanol/mercado/gasolina/control-precos-combustiveis-perda-arrecadacao-240214/>. Acesso em 20 de junho de 2014;
- Disponível em <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=8A7C82C53B9D2561013BB36110F5309F&lumItemId=8A7C82C5467C07B9014681A6CD070081>. Acesso em 10 de junho de 2014;
- Disponível em: [www.tst.jus.br](http://www.tst.jus.br). Acesso em 24 de junho de 2014;
- Jornal “O valor econômico”. Quarta feira, 25 de julho de 2014, ano 15, número 3533, A 5 e C2.