

Excelentíssima Senhora Ministra-Presidente do Tribunal de Contas da União

Com fundamento no art. 81, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o Ministério Público junto ao TCU vem oferecer

REPRESENTAÇÃO

com vistas a que essa Corte de Contas proceda à adoção das medidas de sua competência necessárias a apurar possível ingerência indevida do governo Bolsonaro na empresa de economia mista Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, bem como garantir a independência da empresa em face de potenciais atos irregulares que estariam sendo perpetrados pelo acionista controlador, em afronta à Lei 6.404/1976 e à Lei nº 13.303/2016, além de acarretar vulnerabilidade na governança da União em relação à companhia, por excesso de interferência sobre as decisões corporativas acerca da definição dos preços de derivados de petróleo (atividade fim da estatal), com possíveis prejuízos materiais à Petrobras, à sua imagem mercadológica e aos acionistas minoritários, o que pode gerar, por parte desses, questionamentos judiciais em face da União, inclusive com pedidos de indenização.

- II -

Vem sendo amplamente divulgado na mídia que o governo federal pretende interferir na política de preços praticada pela Petrobras, tendo em vista os seguidos aumentos no valor internacional do barril de petróleo, em decorrência da guerra da Ucrânia. A seguir, alguns exemplos do noticiário sobre o tema:

Petrobras cai 7% na bolsa após Bolsonaro defender mudança da política de preços
07/03/22 - 20h20

Em um dia em que o barril de petróleo chegou próximo à casa dos US\$ 140, uma alta que beneficia o caixa de qualquer petroleira mundo afora, a Petrobras registrou uma queda de mais de 7% na B3. A explicação, segundo analistas, é o debate político que vem sendo travado na busca de uma saída para conter a alta dos combustíveis. Nesta segunda-feira, 7, o presidente Jair Bolsonaro defendeu rever política de preços da estatal.

Nesta segunda, as ações ordinárias (com direito a voto) da empresa caíram 7,65%, cotadas a R\$ 34,14, enquanto as preferenciais (que dão prioridade a pagamentos de dividendos) recuaram 7,10% (R\$ 31,80), após ter batido a mínima de R\$ 31,63. “São os investidores prevendo uma intervenção”, crava Rodrigo Barreto, analista da Necton. O movimento também pesou sobre o Ibovespa, que acentuou as perdas para 2,52%, aos 111.593 pontos.

A Petrobras já perdeu R\$ 29 bilhões de valor mercado desde a sexta, 4, em meio ao debate político para impedir a escalada dos preços de combustíveis. Nesta segunda, técnicos de ao menos três ministérios devem se reunir para debater uma forma de evitar que a disparada do preço do petróleo no mercado internacional chegue às bombas de combustíveis no País.

“Hoje o noticiário traz exatamente as possibilidades que muita gente temia, de alteração na política de preços da Petrobras por iniciativa do governo. Em todo e qualquer governo esse receio paira, mas os medos vem se tornando realidade nesse”, afirma Étore Sanchez, economista-chefe da Ativa Investimentos. “O fato é que o PL do Senador Jean Paul Prates pode ser apreciado essa semana, quando voltam os trabalhos presenciais, mas seu impacto é extremamente limitado e pioraria muito as expectativas de inflação pelo modelo de alívio.”

Sanchez calcula que, ao término da semana passada, mesmo com o câmbio cotado a R\$ 5,06 o dólar, a Petrobras já tinha cerca de 25% de defasagem para corrigir. Caso o dólar permaneça nesse patamar e a gasolina suba os 7% que o Brent vai avançando hoje sobre o último fechamento, a defasagem estará em 35%.

[\(https://www.istoedinheiro.com.br/petrobras-cai-7-na-bolsa-apos-bolsonaro-defender-mudanca-da-politica-de-precos-2/\)](https://www.istoedinheiro.com.br/petrobras-cai-7-na-bolsa-apos-bolsonaro-defender-mudanca-da-politica-de-precos-2/)

“Paridade está errada, petróleo está em US\$ 120”, diz Bolsonaro sobre Petrobras

Em live transmitida no Facebook na manhã desta segunda, Bolsonaro disse que vai encontrar o ministro da Economia durante a tarde para discutir o assunto

O presidente Jair Bolsonaro voltou a criticar nesta segunda-feira (7) a política de preços da Petrobras, que acompanha os valores internacionais para definir reajustes nos combustíveis que vende às refinarias.

Segundo Bolsonaro, esse assunto será tratado na tarde de hoje em reunião com o ministro da Economia, Paulo Guedes.

“O barril está em 120 dólares, a paridade do preço internacional é errada. Isso está sendo tratado mais uma vez hoje em reunião. Para achar uma solução e não ficar empurrando com a barriga. Se for repassar isso tudo, tem que dar aumento de 50%. Vamos falar em reunião hoje à tarde com o ministro da Economia e procurar uma solução”, disse em live transmitida no Facebook.

Os preços do petróleo vêm subindo à medida que as tensões na Ucrânia aumentam. Neste domingo, o barril bateu o nível mais alto desde 2008, refletindo incertezas no setor. No radar do mercado, estão os atrasos no potencial retorno do petróleo iraniano aos mercados globais e a considerações dos Estados Unidos e aliados europeus de proibir importações de petróleo russo.

Nos primeiros minutos de negociação da véspera, o petróleo tipo brent chegou a US\$ 139,13 por barril e o WTI, em US\$ 130,50.

Troca na Petrobras

Em meio à pressão política sobre a Petrobras por causa do aumento dos preços dos combustíveis, o presidente do conselho de administração da estatal, almirante Eduardo Bacelar Leal Ferreira, deixou o cargo alegando motivos particulares.

Com a saída, o Ministério de Minas e Energia confirmou no domingo a indicação do engenheiro Rodolfo Landim para ocupar o cargo.

O problema, que já vinha desde o ano passado, se agravou com a guerra na Ucrânia. A Petrobras está há mais de 50 dias sem promover reajustes e a defasagem entre os preços local e internacional na gasolina e no diesel chega a cerca de 30%.

[\(https://www.cnnbrasil.com.br/business/paridade-esta-errada-petroleo-esta-em-us-120-diz-bolsonaro/\)](https://www.cnnbrasil.com.br/business/paridade-esta-errada-petroleo-esta-em-us-120-diz-bolsonaro/)

Conforme assinalado nas reportagens acima transcritas, a União, na qualidade de acionista controlador da Petrobras, por intermédio do presidente da República e da equipe do Ministério da Economia, pretende interferir em decisão corporativa da empresa estatal, no intuito de alterar indevidamente sua política de preços dos produtos atinentes à sua atividade fim (derivados de petróleo), o que, a meu ver, fere a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) e a Lei 6.404/1976, ensejando a pronta atuação do Tribunal de Contas da União, por ser matéria afeta à sua jurisdição. Relevante destacar que a Petrobras já perdeu R\$ 29 bilhões de valor mercado desde a

sexta, 4, em meio ao debate político para impedir a escalada dos preços de combustíveis, conforme consignado na matéria divulgada por Isto É Dinheiro.

Destaco os dispositivos que, ao ver deste representante do Ministério Público junto ao TCU, serão infringidos caso tenha prosseguimento a pretensão do governo Bolsonaro:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

.....
Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

§ 1º A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista tem os deveres e as responsabilidades do acionista controlador, estabelecidos na [Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#), e deverá exercer o poder de controle no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação.

.....
Art. 6º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

.....
Art. 14. O acionista controlador da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá:

I - fazer constar do Código de Conduta e Integridade, aplicável à alta administração, a vedação à divulgação, sem autorização do órgão competente da empresa pública ou da sociedade de economia mista, de informação que possa causar impacto na cotação dos títulos da empresa pública ou da sociedade de economia mista e em suas relações com o mercado ou com consumidores e fornecedores;

II - preservar a independência do Conselho de Administração no exercício de suas funções;

III - observar a política de indicação na escolha dos administradores e membros do Conselho Fiscal.

Art. 15. O acionista controlador da empresa pública e da sociedade de economia mista responderá pelos atos praticados com abuso de poder, nos termos da [Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#).

(Grifei e sublinhei).

A Lei 13.303/2016 dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias e estabelece regras a serem observadas quanto ao regime societário das empresas estatais e as responsabilidades do acionista controlador. O intento dessa lei, que foi aguardada por décadas para definir com mais transparência e controle a forma de atuação desses entes estatais, adota por princípio a independência de atuação desses agentes de mercado e a minimização dos riscos decorrentes de interferências indevidas do acionista controlador, especialmente no caso das sociedades de economia mista, como é o caso da Petróleo Brasileiro S.A.

O art. 6º, acima transcrito, expõe que a companhia deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, **mecanismos para sua proteção.**

Por sua vez, o art. 14 prevê que o acionista controlador deve preservar a independência do Conselho de Administração. **E, no caso de atos praticados com abuso de poder, o controlador responderá nos termos da Lei n 6.404/1976.**

Ora, a atividade precípua da Petrobras é a exploração de petróleo e a comercialização de seus derivados, devendo compatibilizar a política dos preços praticados com os custos dos insumos a preços internacionais, vez que compete no amplo mercado global com petroleiras de todo o mundo. Se o preço do petróleo vem subindo por causa da guerra da Ucrânia, a companhia nacional não tem alternativa que não equalizar seus custos de produção e comercialização com os preços dos produtos que vende no mercado interno, sob pena de prejuízo e comprometimento da própria higidez empresarial.

Por outro lado, é legítima a preocupação do governo em encontrar alternativas para minimizar o impacto desses preços na economia como um todo, sob pena de aumento da inflação por causa do efeito cascata que a majoração dos preços dos combustíveis acarreta em toda a cadeia produtiva, além do impacto direto no bolso dos consumidores.

Todavia, essas alternativas não podem ser traduzidas em interferência direta na política de preços da Petrobras, sob pena de ofensa aos dispositivos da Lei das Estatais acima destacados, o que é expressamente vedado ao acionista controlador, no caso, a União, por intermédio da vontade exclusiva do presidente da República. Soluções fáceis para problemas complexos são as mais propensas a incorrerem em erros e ilegalidades.

Por sua vez, aparentemente, não há nenhuma justificativa técnica para que o acionista controlador venha a alterar unilateralmente a atual política de preços da estatal de petróleo, sob o exclusivo argumento de conter a elevação do preço dos

combustíveis, situação que deve ser contornada com a adoção de outras providências de política econômica geral, tais como subsídios, auxílios, política tributária, entre outros; e não mediante ameaça à independência da empresa. A meu juízo, a interferência comentada, pelos motivos declinados, pode subsumir-se ao disposto no art. 15 da Lei das Estatais: “*O acionista controlador da empresa pública e da sociedade de economia mista responderá pelos atos praticados com abuso de poder, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.*”

Por sua vez, a Lei nº 6.404/1976, assim dispõe sobre as ações que caracterizam abuso por parte do controlador:

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;

b) promover a liquidação de companhia próspera, ou a transformação, incorporação, fusão ou cisão da companhia, com o fim de obter, para si ou para outrem, vantagem indevida, em prejuízo dos demais acionistas, dos que trabalham na empresa ou dos investidores em valores mobiliários emitidos pela companhia;

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;

d) eleger administrador ou fiscal que sabe inapto, moral ou tecnicamente;

e) induzir, ou tentar induzir, administrador ou fiscal a praticar ato ilegal, ou, descumprindo seus deveres definidos nesta Lei e no estatuto, promover, contra o interesse da companhia, sua ratificação pela assembléia-geral;

f) contratar com a companhia, diretamente ou através de outrem, ou de sociedade na qual tenha interesse, em condições de favorecimento ou não equitativas;

g) aprovar ou fazer aprovar contas irregulares de administradores, por favorecimento pessoal, ou deixar de apurar denúncia que saiba ou devesse saber procedente, ou que justifique fundada suspeita de irregularidade.

h) subscrever ações, para os fins do disposto no art. 170, com a realização em bens estranhos ao objeto social da companhia. [\(Incluída dada pela Lei nº 9.457, de 1997\)](#)

§ 2º No caso da alínea e do § 1º, o administrador ou fiscal que praticar o ato ilegal responde solidariamente com o acionista controlador.

§ 3º O acionista controlador que exerce cargo de administrador ou fiscal tem também os deveres e responsabilidades próprios do cargo.

Todos os dispositivos legais citados têm por objetivo controlar o arbítrio do acionista majoritário, dentre eles o excesso de interferência do governo sobre as decisões corporativas da empresa. Isso porque as companhias têm suas próprias responsabilidades e sua personalidade jurídica não se confunde com a personalidade

jurídica da União. Para exercer com plenitude suas atividades empresariais, de acordo com seu plano estratégico e de governança, as companhias contam com suas diretorias e seus conselhos de administração, órgãos aos quais compete a tomada de decisão, competência essa que refoge à esfera de poder do controlador, mormente quando deliberações anteriores das instâncias próprias são desautorizadas por critérios não aderentes a balizamentos técnicos e/ou a critérios de atuação mercadológica que são da essência do negócio da estatal petrolífera.

Deve se ter em conta, ainda, que, decisões adotadas em exercício abusivo de poder do acionista majoritário, caso acarretem prejuízos à sociedade de economia mista, podem ser questionadas pelos acionistas minoritários, que, inclusive, se legitimam a acionar judicialmente a União.

É importante deixar evidenciado que, conforme se questiona nesta representação, a interferência aqui retratada fere, em última instância, a autonomia e independência da empresa estatal e isso não pode ser relevado pelo controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas da União.

Além das possíveis ilegalidades decorrentes da interferência pretendida indevida pelo governo na política de preços da Petrobras (situação que, por si só, já é apta a justificar a atuação da Corte de Contas, tendo em vista os possíveis reflexos negativos aos cofres da instituição), outro aspecto não deve ser negligenciado na fiscalização que incumbe ao TCU, no que se refere às empresas estatais.

Refiro-me à fragilidade na governança do governo em relação à sociedade de economia mista de que trata esta peça.

Avalio que a situação aqui comentada assemelha-se à matéria decidida no Acórdão nº 1839/2018-Plenário, proferido em processo que cuidou de avaliar a conduta dos dirigentes da Petrobras em relação a projetos da estatal relativos à política da companhia no refino de petróleo, em governos passados.

Extraio do referencial teórico que balizou o trabalho desenvolvido os seguintes excertos, de plena aplicabilidade ao caso da pretendida interferência na independência da Petrobras para definir sua política de preços:

Empresas de propriedade estatal devem observar elevados padrões de transparência em conformidade com os Princípios de Governança Corporativa da OCDE.

.....

São nocivas e inaceitáveis práticas movidas por interesses político-partidários, como clientelismo, loteamento de cargos e nepotismo. (evidência 8, p. 13).

134. As contribuições transcritas acima corroboram a necessidade de uma política de Estado, focada no longo prazo, bem como a imprescindibilidade de o Estado transparecer tal política e os custos e retornos a ela atrelados.

135. Além disso, a Carta Diretriz 5, do IBGC, traz ainda as seguintes colocações:

‘É indispensável que o governo divulgue como utilizou ou pretende utilizar as SEMs para a execução de sua política socioeconômica. Essas diretrizes e seus fundamentos devem ser devidamente explicados e seus efeitos quantificados, de modo que investidores privados possam decidir se desejam ou não ser parceiros do Estado em determinada SEM. Informações históricas dessa natureza devem ser auditadas, interna e externamente, de modo a dar transparência aos resultados alcançados, bem como aos custos suportados pela SEM. Anualmente, o relatório da administração e, no caso das SEMs de capital aberto, o formulário de referência devem contemplar tais informações, incluindo comparativo com anos anteriores.’ (evidência 7, p. 14) .

.....
137. *Similarmente, o Código Brasileiro de Governança Corporativa, como prática recomendada, aponta a participação do Conselho de Administração na aferição dos custos do interesse público:*

‘1.8.2 O conselho de administração deve monitorar as atividades da companhia e estabelecer políticas, mecanismos e controles internos para apuração dos eventuais custos do atendimento do interesse público e eventual ressarcimento da companhia ou dos demais acionistas e investidores pelo acionista controlador.’ (grifou-se) (evidência 9, p. 27) .

138. *Todos os dispositivos acima expostos indicam a necessidade de que haja limites para o uso das SEM para persecução de interesses públicos. Além de se restringir àqueles previstos em lei, no sentido amplo, é preciso objetivá-los, levantar seus custos, torna-los públicos, para que sejam passíveis de acompanhamento pelos órgãos de controle e pela sociedade em geral.*

.....
Enunciado 2 – Governança de Estatais: A função de propriedade deve ser exercida pelo Estado com base em uma política de propriedade e participações que justifique e defina os propósitos do Estado no papel de acionista. Ademais, deve haver clara identificação da responsabilidade pelo exercício dos direitos de propriedade na estrutura da Administração Pública, evitando-se a dispersão do exercício desses direitos, de modo a propiciar o accountability da governança e da gestão das participações acionárias nas estatais exercidas pelos agentes públicos envolvidos. A gestão das participações acionárias deve visar a harmonia entre a busca pelo atingimento do interesse público que justifica a existência de uma sociedade de economia mista como estatal, e os objetivos empresariais que as caracterizam como companhias, preservando os direitos dos demais acionistas, nos termos das leis societárias vigentes.

....
148. *No caso das sociedades de economia mista, tal questão se agrava porque o Estado divide a sua propriedade com outros acionistas privados, que aceitaram investir ali seus recursos na persecução de lucros, dividendos e valorização do seu capital e, por isso, são protegidos pela legislação que rege o mercado de capitais. Em última instância, o Estado também participa dos lucros e dividendos resultantes da gestão empresarial, podendo revertê-los para o financiamento do bem-estar social.*

149. *É fundamental, portanto, que o Estado na condição de controlador faça a Governança de suas participações acionárias de forma que exista harmonia entre a*

busca do interesse público que justifica a existência de uma sociedade de economia mista e os objetivos empresariais que também as caracterizam. Em face do desafio para se obter esse equilíbrio, os referenciais sugerem diversas medidas, as quais serão expostas na sequência.

.....
152. *Em relação a política de propriedade, o Caderno 14 do IBGC sugere a aprovação e divulgação de uma política de propriedade e participações, a qual deve definir e justificar os propósitos do Estado como acionista, prever a adoção de boas práticas de GC, conceder autonomia operacional à administração da SEM para que esta tenha meios de alcançar os objetivos e as metas corporativas estabelecidas, além de expressar o posicionamento estratégico do Estado quanto a aspectos como áreas ou setores de investimentos e de desinvestimento (evidência 8, p. 12).*

....
154. *O material produzido pela OCDE dá destaque ao assunto, dedicando-lhe uma diretriz de topo:*

'II. O ESTADO NA QUALIDADE DE PROPRIETÁRIO

O Estado deve agir como um proprietário informado e ativo, e estabelecer uma política de propriedade clara e consistente, assegurando que a governança de empresas de propriedade estatal seja desempenhada de maneira transparente e responsável, com o nível necessário de profissionalismo e eficiência.

A. O governo deve desenvolver e divulgar uma política de propriedade que defina os objetivos gerais da propriedade estatal, a função do Estado na governança corporativa das estatais, e como irá implementar sua política de propriedade.

B. O governo não deve ser envolvido na administração diária das estatais, e sim permitir que tenham total autonomia operacional para atingir seus objetivos.

C. O Estado deve permitir que os conselhos das estatais exerçam suas responsabilidades e respeitar sua independência.

D. O exercício dos direitos de propriedade deve ser claramente identificado dentro da administração do Estado. Isso pode ser facilitado por meio da formação de uma entidade coordenadora, ou, mais apropriadamente, por meio da centralização da função de propriedade.

E. A entidade coordenadora ou proprietária deve ser responsável por prestar contas aos órgãos de representação, tais como Congresso, e ter relações claramente definidas com órgãos públicos relevantes, incluindo as instituições de auditoria de instância superior.

F. O Estado na qualidade de proprietário ativo deve exercer seus direitos de proprietário de acordo com a estrutura legal de cada empresa. [...]

(Negritos do original. Sublinhou-se).

A explanação acima, que integra o relatório do acórdão mencionado e se constitui em um dos elementos de fundamentação do *decisum*, é didática em explicitar a necessidade de que uma sociedade de economia mista – segundo as orientações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – tenha liberdade para atuar e não se submeta a ingerências indevidas do Governo, à míngua de orientação técnica que justifique essa interferência.

Como resultado da atuação indevida do acionista controlador na política de preços da Petrobras, pode-se culminar, ainda, em possíveis prejuízos aos cofres federais, uma vez que os acionistas minoritários podem se sentir prejudicados e acionar judicialmente a União.

Em epílogo, deve ser ressaltado que este Ministério Público junto ao TCU possui legitimidade para oferecer representações junto a essa Corte, os fatos foram apresentados em linguagem clara e objetiva e estão acompanhados, em anexo, dos dados informados no bojo desta representação.

- III -

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, requer, pelas razões acima aduzidas, que o Tribunal conheça desta representação para, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal, proceda à adoção das medidas de sua competência necessárias para apurar possível ingerência indevida do Governo Bolsonaro na empresa de economia mista Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, bem como garantir a independência da empresa em face de potenciais atos irregulares que estariam sendo perpetrados pelo acionista controlador, em afronta à Lei 6.404/1976 e à Lei nº 13.303/2016, além de acarretar vulnerabilidade na governança da União em relação à companhia, por excesso de interferência sobre as decisões corporativas acerca da definição dos preços de

derivados de petróleo (atividade fim da estatal), com possíveis prejuízos materiais à Petrobras, à sua imagem mercadológica e aos acionistas minoritários, o que pode gerar, por parte desses, questionamentos judiciais em face da União, inclusive com pedidos de indenização.

Ministério Público, em 10 de março de 2022.

[assinado eletronicamente]

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral