

# Petrobras e o preço dos combustíveis: os novos paradigmas da intervenção do Estado na economia

## PETROBRAS AND THE PRICE OF FUEL: THE NEW PARADIGM OF STATE INTERVENTION IN THE ECONOMY

\* Jonathan Barros Vita

\*\* Paulo Antonio Brizzi Andreotti

**Resumo:** O objetivo do artigo é discutir os novos paradigmas da intervenção do estado na economia e a interação entre o público e privado no Estado Moderno. O trabalho será abordado a partir de um caso concreto: o controle de preços da gasolina pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras). Será proposto uma leitura crítica dos limites, descritivos e normativos, da complexa interação público-privado, existente na Sociedades de economia mista. Com intertextualidade e interdisciplinaridade será possível compreender a relação da Petrobras com a intervenção do Estado no domínio econômico e a existência de um novo paradigma institucional apto a concretizar o desenvolvimento socioeconômico previsto na CF/88.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento econômico; Estado social; Intervenção do Estado; Sociedade de economia mista.

**Abstract:** The aim of this paper is to discuss the new paradigms of state intervention in the economy and the interaction between public and private in the Modern State. The work will be approached from a concrete case: control gasoline prices by Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras). Will be offered a critical limit, descriptive and normative, the complex public-private interaction, existing in mixed societies. With intertextuality and interdisciplinarity will be possible to understand the relationship with Petrobras of state intervention in the economic domain and the existence of a new institutional paradigm able to achieve socioeconomic development planned in CF/88.

**Keywords:** Economic development; Welfare state; Stateintervention; Mixedcompany.

\* Doutor e Mestre em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP e Mestre em Segundo Nível em Direito Tributário da Empresa pela Universidade Comercial Luigi Bocconi – Milão – Itália. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET-SP. jbvita@gmail.com.

\*\* Mestrando em direito pela Universidade de Marília - UNIMAR. Pós-graduado em direito do Estado, com concentração em direito administrativo pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Graduado em Direito pela Universidade Eurípides de Marília - UNIVEM. pbandreotti@hotmail.com.

## INTRODUÇÃO

A globalização e a crise fiscal do Estado estão determinando uma reconstrução do Estado moderno, tendo em vista sua inviabilidade na promoção do desenvolvimento nacional. Essa reconstrução, diferentemente do que muitos pregam não está baseada na implantação de um Estado neoliberal, mas na construção de um Estado Liberal-Social. Essa reconstrução fez surgir novas estruturas societárias, formadas a partir da conjugação de interesses público-privado, como possibilidade institucional para atuar em zonas de interesse híbrido existente no Estado moderno, a exemplo da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

Feita esta observação, continua válida a premissa de que a intervenção do Estado na economia continua desempenhando um papel importante na coordenação econômica, porém essa atuação do Estado no domínio econômico só será legítima quando se mostrarem eficiente ao desenvolvimento nacional.

Portanto, apropriando-se do referencial teórico da *law and economic* da teoria dos sistemas, será possível verificar, através do método de abordagem dedutiva e do procedimento bibliográfico, se a política de controle de preços do combustível adotada pela Petrobras é uma política pública eficiente na concretização do desenvolvimento nacional.

Para esse desiderato, será necessário repensar tanto a interação entre Estado, direito e iniciativa privada existente nas sociedades de economia mista como a atuação estatal no domínio econômico. É que esses temas exigem uma avaliação intersistêmica, sob pena de desconstrução do meta-interesse existente na Petrobras e da intervenção do Estado na economia como garantidora do desenvolvimento nacional.

Dentro deste novo parâmetro, será possível concluir que a atuação do Estado no controle da Petrobras e a intervenção do Estado no domínio econômico devem ser orientados pelo critério eficiência econômica, para que não provoque distorções ao sistema econômico, impedindo que a ineficiência destes institutos impeçam o estabelecimento da desenvolvimento socioeconômico do país.

## 1 O ESTADO BRASILEIRO E SUA FORMA DE ATUAÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Inicialmente é de suma importância contextualizarmos o Estado brasileiro contemplado na Constituição Federal de 1988, uma vez que a construção dos novos paradigmas da intervenção estatal está diretamente conectada a evolução

do Estado. Partindo desta necessidade, é possível verificar que a historiografia tradicional centra a evolução dos Estados modernos, em dois marcos: a primeira baseada no Estado liberal e a segunda no Estado social (BONFIM, 2011, p. 76-77).

Baseado neste critério historiográfico, podemos dizer que a República Federativa do Brasil contemplou o estado brasileiro como um estado moderno, posto que consagrou um estado liberal-social, ao assumir um forte compromisso liberal, mas sem deixar de se comprometer com a ideologia social, ampliando largamente os mecanismos de indução do desenvolvimento nacional. “É neste sentido que se afirma que o Estado contemplado na Carta de 1988 não é neutro” (SCHOUERI, 2005, p. 1).

Esse quadro de pluralismo democrático, assentado sobre o binômio liberdade e igualdade, confere um teor novo de proteção e garantia, com abrangência de todos os direitos humanos fundamentais (BONAVIDES, 2010, p. 380), ao consagrar por meio da Constituição Federal, uma ordem econômica que estrutura, por meio de seu preâmbulo e de suas disposições, um sistema capitalista humanista (SAYEG, 2011, p. 100).

A partir deste quadro, a Constituição Federal de 1988, inaugurou como dever do Estado - ou dos poderes públicos em qualquer nível - a fixação de diretrizes para a economia, à luz dos princípios que ela própria invocou e mandou que prevalessem (REZEK, 2011, p. 53). Com isso, ordem econômica embora contemple uma economia de mercado, distancia-se do modelo liberal puro, repudiando o dirigismo, porém acolhendo o intervencionismo econômico, que não se faz contra o mercado, mas a seu favor (GRAU, 2012, p. 188), contribuindo para a formação de um ambiente favorável ao desenvolvimento socioeconômico.

Esta complementaridade entre a intervenção pública e livre mercado (BOYER, 2013), permite que a liberdade econômica caminhe junto com a intervenção do Estado como forma de corrigir as falhas de mercado e implementar os direitos sociais, objetivando assim o desenvolvimento socioeconômico do país, passando a legitimar e instrumentalizar o Estado do século XXI, denominado de “Estado democrático e social de direito” (SCHOUERI, 2013, p. 30). “Como se pode perceber, a compreensão do Estado como de bem-estar trata-se de dado jurídico importante na interpretação das normas jurídicas atinentes a intervenção do estado na economia.” (PACE, 2011, p. 119).

É que em um primeiro momento a demanda pelo Estado interventor decorre da necessidade de corrigir os defeitos do mercado, em razão da

necessidade de se alcançar uma alocação eficiente de recursos e redistribuir a renda de maneira mais equitativa entre os fatores de produção para garantir o funcionamento do sistema capitalista (OMAR, 2012), tendo em vista que a economia de livre mercado apresenta falhas na concepção – utópica – liberal da economia (TAVARES, 2011, p. 49). Neste primeiro momento a intervenção do Estado na economia é uma maneira de corrigir as falhas de mercado (PEREIRA, 2012, p. 122).

Porém, com a implantação do Estado liberal-social a intervenção do Estado na economia ganha uma segunda função consistente na implementação de políticas públicas que enriqueçam as funções de integração, modernização e de legitimação do sistema capitalista (GRAU, 2012, p. 43) compatibilizando o referido sistema aos objetivos e fundamentos do Estado Brasileiro. É este o pensamento de Rosa Maria de Campos Aranovich:

Mas a regulação, no sentido atual, não se restringe a suprir as falhas do mercado. O objetivo de apenas tornar o mercado eficiente que corresponde a primeira “onde regulatória” a partir da segunda metade do século XX, foi ampliada para abrigar, também, uma preocupação de ordem política e social, ao ponto de se falar nesta segunda “onde regulatória”. Nessa fase, chamada de “regulação social” a regulação passou a ter como meta não apenas a eficiência do mercado, as que fossem dele garantidos efeitos que se relacionassem com os fins de interesse comum. O estado não poderia mais ser concebido apenas como “corretor dos defeitos econômicos” do mercado, mas lhe incumbia promover a satisfação de outros interesses (meio ambiente, minorias, por exemplo) relacionados a valores não econômicos (ARANOVICH, 2008, p. 85-86).

Com isso, surge uma visão mais complexa do sistema social, tendo em vista a necessidade de uma análise articulada entre a economia e o direito, na busca de uma mercado sustentável, em consonância com o Art. 219 da Constituição Federal, que determina ser o mercado interno patrimônio nacional, sendo incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do país.

É por isso, que o papel do Estado na economia se incrementou ao invés de diminuir, havendo indicações de que esse papel se desenvolverá ainda mais no futuro (OMAR, 2012), em razão da necessidade de se compensar as falhas de mercado juntamente com a implantação políticas públicas adequadas (BOYER, 2013) a realização dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

Desenhado esse panorama, verifica-se que a intervenção estatal não é para planificar ou dirigir a economia, mas uma forma de impedir a superação do sistema capitalista, que apenas se autotransforma – isto é, se aperfeiçoa (GRAU, 2012, p. 45). Portanto, no Estado intervencionista, o ente estatal assume dupla função na economia, quais sejam: suprir as deficiências de mercado e implementar os objetivos de política econômica definidos em nível constitucional (BELTRÃO, 2010, p. 29), possibilitando a construção do Estado social comprometido com o desenvolvimento, cujo inimigo mortal são as formas recessivas, ditadas por uma política financeira e econômica de inspiração rigidamente monetarista e tecnocrática (BONAVIDES, 2010, p. 326).

Nesse ponto, é possível afirmar que a intervenção econômica do Estado nada mais é do que a atuação do Estado como agente regulador da economia (BONFIM, 2011, p. 95-96), em razão da “necessidade de se condicionar a eficiência do mercado à realização dos objetivos consagrados na CRFB/88” (PACE, 2011, p. 117). Para isso, a Constituição Federal outorgou duas formas de se instrumentalizar a intervenção do Estado na economia:

A primeira está prescrita no Art. 174 da Constituição Federal, consistindo em intervenção indireta do Estado. É que nesta forma de intervenção o Estado intervém sobre o domínio econômico, atuando como agente fiscalizador, incentivador e planejador, mediante a regulação legislativa da atividade econômica. Aqui o Estado atua no domínio econômico, enquanto agente normativo, valendo-se de instrumentos postos no sistema jurídico que induzem ou direcionam as atividades econômicas (MARINHO, 2009, p. 108), referindo-se a cobrança de tributos, concessão de subsídios, subvenções, benefícios fiscais e creditícios e, de maneira geral à regulamentação normativa de atividades econômicas, a serem primariamente desenvolvidas pelos particulares (TAVARES, 2011, p. 54).

Nesta o Estado pode intervir por direção quando determina comportamentos compulsório à atividade econômica ou por indução quando incita o agente econômico a certos comportamentos ou decisões. Ambas as formas de intervenção são alcançadas por meio de normas jurídicas, sendo que, as normas de intervenção por direção são cogentes, impondo um comportamento obrigatório e as normas de intervenção por indução são normas dispositivas, apenas incentivando certos comportamentos ou decisões do agente econômico.

A segunda está prevista no Art. 173 da Constituição Federal, consistindo em uma intervenção direta do Estado na economia. Nesta o Estado atua inserido

no domínio econômico, enquanto agente econômico. A justificativa para que o Estado possa exercer essa intervenção é o atendimento de situações consideradas por lei necessárias a manutenção da segurança nacional ou ao relevante interesse coletivo (GAMA, 2003, p. 243-244).

Através desta forma interventiva o Estado participa ativamente, de maneira concreta na economia, na condição de produtor de bens ou serviços, ao lado dos particulares ou como se particular fosse (TAVARES, 2011, p. 54), competindo ao Estado atuar paralelamente às entidades privadas ou monopolizar determinado setor da economia. Desta forma o Estado pode atuar por participação quando atua em concorrência com o setor privado ou por absorção quando assume de forma monopolística determinada atividade econômica.

Nessa modalidade de intervenção (direta), em síntese apertada, o Estado é um agente econômico da atividade produtiva, não estando submetido ao regime jurídico de direito público, por ser este incompatível com os fins e meios da ordem econômica (PIMENTA, 2001, p. 162). Portanto, o Estado fica condicionado ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias, não podendo sequer gozar de privilégios fiscais não extensíveis à iniciativa privada, conforme de preende do Art. 173, incisos II da Constituição Federal.

Com isso, verifica-se que o texto constitucional decreta como característica fundamental dessa forma de intervenção, a submissão ao regime de direito privado, não havendo qualquer possibilidade do Estado gozar de superioridade jurídica em suas relações com os particulares, justamente por estar em igualdade de condições com os agentes da livre iniciativa.

Em termos peremptórios, o Estado moderno tem buscado desvendar caminhos que conjuguem a liberdade econômica com a intervenção Estatal na economia, considerando a dualidade de funções estatais, no sentido de possibilitar a construção de um verdadeiro Estado social garantidor do desenvolvimento nacional.

## **2 DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: REPENSANDO A INTERVENÇÃO DIRETA DO ESTADO NA ECONOMIA**

Desenvolvido um esboço da atuação do Estado na ordem econômica, foi possível constatar que “o Estado moderno nasce sob a vocação de atuar no campo econômico” (GRAU, 2012, p. 19), pois “ao invés de se preocupar com

os objetivos de segurança, próprios do Estado Liberal, passou também a buscar outros três objetivos: o desenvolvimento econômico, a justiça social e a proteção da natureza.” (BRESSER PEREIRA, 2013).

Dentro deste novo referencial, é bastante significativa a análise da intervenção direta do estado na economia tendo em vista a interação entre Estado, Direito e Empresa e a sua relação com o desenvolvimento socioeconômico. É que o desenvolvimento é um fenômeno multifacetado, ou seja, possui vários aspectos, uma vez que “é um processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico à produção, associado às transformações econômicas, sociais e políticas.” (BRESSER PEREIRA, 2013).

Com isso, é possível concluir que o desenvolvimento emerge de uma conjugação entre crescimento econômico e efetivação dos direitos sociais (OLIVEIRA, 2013), conforme ponderou a Declaração sobre o direito ao desenvolvimento da Organização das Nações Unidas ao estabelecer que:

O desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes (ONU, 2013).

Em razão da complexidade que envolve o desenvolvimento socioeconômico, tendo em vista a necessidade de uma transformações nas estruturas técnica; produtiva; social; cultural; política; institucional e também na ordem jurídica (BRESSER PEREIRA, 2013), é notório que o desenvolvimento, em certa medida, não é uma meta de fácil concretização, haja vista a complementariedade de todos estes elementos no crescimento econômico e desenvolvimento social.

Nesse contexto, “Estado e Empresa vivem uma aproximação que não poderia ser cogitada pelo liberalismo, e, até nas mais sólidas sociedades intervencionistas” (RIBEIRO; ALVES, 2013), propondo uma forma de “organização da economia denominada de mista, em razão da sinergia entre os setores públicos e privado, com a utilização do dinamismo dos mercados sem perder de vista o interesse público” (OLIVEIRA, 2013). “Num certo sentido, o sistema ainda está em elaboração, sobretudo para lidar com alguns aspectos problemáticos na interface setor público/setor privado” (NUSDEO, 2010, p. 203), conforme destacou Norberto Bobbio:

Os dois processos, de publicização do privado e de privatização do público, não são de fato incompatíveis, e realmente compenetraram-se um no outro. O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos objetivos. O Estado pode ser corretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõe, para novamente decompor-se e recompor-se, estes conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social (BOBBIO, 2010, p. 27).

Este fenômeno constatado na construção do Estado Moderno do século XXI, está previsto na Constituição Federal de 1988, tendo em vista implantação de um sistema misto ou de iniciativa dual, construtor de uma nova realidade (NUSDEO, 2010, p. 202) para a relação entre Estado, Direito e Empresa, possibilitando a construção de uma zona híbrida de atuação entre o público e o privado, conforme demonstra a leitura e análise dos Arts. 170 a 175 da Constituição Federal, nos quais define o sistema econômico brasileiro como dual ou misto.

Essa construção jurídica dual ou mista explica a ruptura do sistema de soma zero, onde as fronteiras entre o público e o privado são isoladas, havendo uma nítida separação entre o que é público e o que é privado (MODESTO, 2013, p. 3). É que a classificação binária e estanque entre público e privado, além de simplista não conseguem explicar os novos modelos institucionais que vem surgindo no direito público, onde há uma zona híbrida de interesses (MODESTO, 2013, p. 2) no qual o Estado e o Particular atuam conjuntamente no sentido de propiciar o desenvolvimento nacional.

Portanto, ao contrário do que ocorre no Estado Liberal, onde há uma separação nítida e estanque do que compete ao poder público e ao particular, adotando o modelo de soma zero, o Estado social quebra este paradigma de exclusividade entre mercado ou Estado com a criação de espaços onde a formação de parcerias entre o Estado e particulares é fomentada (MODESTO, 2013, p. 6), atuando como mola propulsora e agente produtor do desenvolvimento socioeconômico nas zonas de interesse híbrido a exemplo da exploração de petróleo; saúde; educação entre outras, ensejando assim uma repartição da responsabilidade entre o Estado e a iniciativa privada na consecução de atividades geradoras de benefícios à coletividade (OLIVEIRA, 2013).



Dessa forma, o papel desempenhado pelo direito no Estado Social extrapolou a preocupação de garantir a segurança jurídica. A sua efetiva função foi construir um sistema de aproximação entre Estado e iniciativa privada, estabelecendo um novo ambiente institucional, apto a favorecer o desenvolvimento nacional (SCHAPIRO, 2010). Com isso, o Estado e iniciativa privada usam técnicas diferentes, deixando o domínio tradicional de atividades, para assumirem novas funções, inclusive utilizando-se de técnicas mistas (FONSECA, 2010, p. 319), a exemplo das Sociedades de Economia Mista e das PPP - parcerias público-privada.

Portanto, embora a constituição Federal de 1988, tenha implantado e aperfeiçoado o regime da economia de mercado (FONSECA, 2010, p. 299), separando com enunciados expressos na Constituição Federal, as atividades públicas (art. 175) da exploração da atividade econômica (art. 173), temos que não foi descartada a possibilidade do Estado atuar em conjunto com a iniciativa privada em zonas de interesse híbrido, através da criação de estruturas societárias que, a exemplo das Sociedades de Economia Mista, possibilitam uma atuação direta do Estado no domínio econômico (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2013) com o apoio da iniciativa privada, ocupando espaço estratégico para o desenvolvimento do país, ao ampliar os benefícios sociais e econômicos decorrentes das atividades desenvolvidas por esta espécie de estrutura societária (FUCK et al., 2013).

Com efeito, é possível destacar que estas novas estruturas societárias embora não sejam prestadoras de serviços públicos também não são ofertam simples atividades econômicas, já que sua zona de atuação tem estreita relação com a garantia do desenvolvimento socioeconômico, por estar atrelada aos imperativos da segurança nacional e ao relevante interesse coletivo, tais como os setores de petróleo, energia, serviços bancários entre outros. Isso porque, tais atividades viabilizam o desenvolvimento do setor privado ao atuar em setores básicos da economia, garantindo via reflexa as condições básicas para o funcionamento harmonioso do sistema econômico, representado pelo clássico trinômio estabilidade monetária – pleno emprego – equilíbrio na balança de pagamentos, ao qual se acresceu o “equilíbrio ecológico” (NUSDEO, 2010, p. 183-184). É a necessidade de construção de indústrias fortes e infraestrutura adequada ao sistema capitalista que leva os governos a atuarem com empresário em setores estratégicos (LOBATO, 2013), conforme destacou André Ramos Tavares:

O Estado passou a assumir responsabilidades sociais crescentes, como a previdência, habitação e a assistência social, incluindo saúde, saneamento e educação, ampliando seu leque de atuação como prestador de serviços essenciais. Também se aprimorou o papel do Estado como empreendedor substituto, o que ocorre em setores estratégicos para o desenvolvimento, como no energético, minério e siderúrgico, ou mesmo, mais recentemente, em países desenvolvidos, nos setores de informática e tecnológico (TAVARES, 2011, p. 57).

Desta forma, o desenvolvimento nacional, passa prioritariamente pelo desenvolvimento destas novas formas de relação entre Estado, Direito e Empresa. Em decorrência deste fato “apareceram as Empresas Estatais como verdadeiros instrumentos de transformação da ordem econômica e social” (BONFIM, 2011, p. 8), por se mostrarem imprescindíveis à política econômica de setores estratégicos para o crescimento e desenvolvimento social, possibilitando que o Estado atue em conjunto com a iniciativa privada, nestas zonas de interesse híbrido, como forma de diminuir os riscos decorrentes de uma crise econômica, harmonizando a liberdade autônoma com a ordem social justa, com a finalidade de manter o desenvolvimento (TAVARES, 2011, p. 277).

Portanto a Constituição Federal outorga a possibilidade do Estado atuar diretamente no mercado, com o escopo de direcionar e implementar políticas públicas de promoção ao ambiente adequado ao desenvolvimento (ANJOS, 2011, p. 15). Logo, podemos concluir que a nova relação entre Estado, Direito e Empresa, tem por finalidade criar um ambiente favorável ao desenvolvimento (ANJOS, 2011, p. 13), por agregar crescimento econômico com a possibilidade de transformação social, tendo em vista que a proteção da ordem econômica, com a manutenção do sistema capitalista, é em si, razão de interesse público e segurança nacional, uma vez que um desarranjo econômico, como já demonstrou a crise de 2008, é capaz de obstruir o desenvolvimento econômico (MORAES, 2013), ao acarretar profundos desajustes macroeconômicos, com a estagnação da estabilidade monetária, do pleno emprego e do equilíbrio na balança de pagamentos.

### **3 AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA: UMA INTERAÇÃO ENTRE INTERESSE PÚBLICO E PRIVADO**

A reprogramação do Estado Social, pautada na incorporação do novo arranjo jurídico-institucional existente entre Estado, Direito e Empresa, como

mecanismo de alavancagem do desenvolvimento, ganha destaque com as Sociedades de Economia Mista. É que as “Sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, com a maioria do capital público e organizada obrigatoriamente como sociedades anônimas” (MAZZA, 2011, p. 147). Analisando o conceito é possível verificar que há uma simbiose entre Estado, Direito e Empresa, tendo em vista a conjugação do poder público com a iniciativa privada, para atuação nas zonas de interesse híbrido, presente no Estado social.

Em síntese, embora a Sociedade de economia mista seja “estruturada como pessoa jurídica de direito privado, com a exploração lucrativa do empreendimento, ela também carrega como fim o interesse público, o que demanda maior compreensão de seu papel para o desenvolvimento socioeconômico” (BONFIM, 2011, p. 8), pois embora preserve a sua condição de organização empresarial, tem como especificidade um regime jurídico híbrido de direito público e privado, conforme destacou Eduardo Carnos Scaletsky:

Nesse sentido, pode-se falar que essas empresas possuem uma especificidade que não comungam com as do ramo privado: a sua dupla face – a privada e a pública. Enquanto empresas fazem parte do sistema produtivo e são conduzidas para defender os seus próprios interesses no circuito da valorização do capital. Já como parte do sistema estatal, elas estão imersas na malha de organismos do Estado, tornando-se um palco permanente de tensões entre os interesses privados e públicos (SCALETSKY, 2003, p. 10).

Essa dupla face das Sociedades de economia mista, impõe um arranjo jurídico peculiar para referida entidade estatal, uma vez que nas Sociedades de economia mista não há espaço para uma satisfação unidimensional de interesses, sob pena de inviabilizar o exercício da atividade empresarial, já que “os fins visados pelo Estado e pela iniciativa privada são diametralmente opostos, fazendo surgir entre os dois grupos de associados, um conflito irreductível, no qual um deles inevitavelmente é vítima” (PINTO, 1953, p. 11-12).

Diante desta realidade, para que a Sociedade de economia mista atue como um instrumento de desenvolvimento, é necessária que haja uma quebra do paradigma, no sentido de modernizar sua atuação no mercado. Por esta razão, devemos abandonar a inadequada noção, de que a Sociedade de economia mista não passa de mero instrumento de atuação do Estado, que embora dotada de personalidade de direito privado, serve única e exclusivamente para auxiliar na atuação governamental (MELLO, 2007, p. 186-187) de intervenção na

economia. Em suma, não podemos mais pensar na Sociedade de economia mista como uma atividade empreendedora voltada apenas a satisfação do interesse público, que não tem qualquer relação com os resultados econômicos que venham a ser apurados (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2013).

É que nestes novos tempos, a Sociedade de economia mista, para atuar como instrumento de indução do desenvolvimento econômico, “é necessário que tenha uma postura mais atenta no tocante a rentabilidade do empreendimento” (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2013) devendo “compatibilizar a consecução de suas metas constitucionais com o intuito lucrativo dos acionistas privados, que aderem ao empreendimento, pois este interesse particular, se não pode ser priorizado, também não deve ser abandonado” (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2013), tanto por imposição de princípios jurídicos como econômicos. Isso porque, não podemos desconsiderar que a manutenção de um Estado de Direito, promotor de boas regras do jogo vincado na liberdade, na segurança jurídica e na propriedade privada (PIMENTA, 2001, p. 159), permite a manutenção de uma economia de mercado, contribuindo para o estímulo de um ambiente privado de negócios, que conjugada com a atuação Estatal, despertará o desenvolvimento socioeconômico do país.

Principalmente, “se o Estado constituir sociedade de economia mista e recorrer efetivamente ao acionário popular, pois estará constringido a submeter-se a regime próprio” (JUSTEN FILHO, 2000, p. 29), sendo que, o Art. 173, inciso II, da Constituição Federal, determina a sua sujeição ao regime de direito privado, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias, fato este que não derroga o intuito lucrativo, conforme pontou Márcia BataglinDelcastel:

Pode-se defender a tese de que a busca pelo lucro nas sociedades de economia mista possui um papel essencial no que diz respeito ao mercado de capitais, contribuindo, inclusive, com a manutenção do equilíbrio das negociações pertinentes aos valores mobiliários, o que efetivamente, também contribui com a estabilidade da economia. No entanto, ainda persiste a visão ultrapassada de que o interesse público e lucro são conceitos antagônicos e divergentes na sua essência (DELCASTEL, 2011, p. 71).

Destaca-se ainda, que além do regime jurídico de direito privado, as Sociedades de economia mista, também estão vinculadas aos fins definidos em seu estatuto social, que regra geral, determinam o exercício das atividades econômicas em regime de livre competição com outras empresas, a exemplo

da Petrobras e do Banco do Brasil. Neste panorama, é impossível dissociar as Sociedades de economia mista do princípio da eficiência, prescrito no Art. 37 da Constituição Federal, uma vez que o atingimento dos objetivos econômicos proporciona o funcionamento da Estatal, de sorte a garantir uma eficiência alocativa, produtiva e distributiva, melhorando o desempenho da intervenção do Estado na economia (FONSECA, 2010, p. 48), por trazer maior vantagem nas decisões de política econômica, extrapolando o simples retorno financeiro decorrente da atividade (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2013).

Com isso, as Sociedades de economia mista passam a ser regidas por uma nova lógica, conhecida por “meta-interesse, que nada mais é do que um interesse específico que nasce da união público-privada e diz respeito ao interesse da companhia, ao equilibrar os interesses divergentes existentes em seu interior” (DELCASTEL, 2011, p. 17). É que só assim será possível desconstruir o antagonismo existente nas sociedades de economia mista, que tem como pressuposto a desvinculação do interesse público da dimensão do interesse privado (MELLO, 2007, p. 57), o que inviabiliza a atuação da empresa estatal como indutora do desenvolvimento, tendo em vista que:

A Sociedade de economia mista continua a ter fim lucrativo, tal qual como qualquer sociedade anônima. Públicos é apenas o sujeito que detém a parcela do capital da companhia; o que não implica em dizer que é no interesse do ente público que a companhia deve ser gerida. O interesse público é meramente indicativo para a análise de tomada de decisão do controlador, o que não se confunde, obviamente, com o interesse da companhia, que há de ser um meta-interesse: nem público e nem privado, mas o interesse da própria companhia. Já está mais do que na hora de abrimos os olhos para a fraude societária que institui um ente híbrido e esquizofrênico, utilizado como elemento político de governança paraestatal dos meios de produção do próprio estado que se diz guiado pela iniciativa privada e livre concorrência (DELCASTEL, 2011, p. 77).

Desta forma, não se sustenta mais uma Sociedade de economia mista ineficiente e desacoplada do meta-interesse, onde o lucro é uma mera consequência (BONFIM, 2011, p. 8), o que demonstra a necessidade de uma releitura do papel das sociedades de economia mista, estabelecendo um novo paradigma, que permita concluir pela necessidade de uma simbiose entre o interesse público e o interesse privado (DELCASTEL, 2011, p. 17), como meio para alcançar fins de desenvolvimento socioeconômico.

## 4 A PETROBRAS E A VIOLAÇÃO AO META-INTERESSE

“A Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A. é uma sociedade de economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia” (FUCK et al., 2013), que de acordo com seu Estatuto Social, tem como objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos, sendo que referidas atividades econômicas são desenvolvidas em caráter de livre competição com outras empresas, segundo as condições de mercado, uma vez que:

A Empresa Brasileira de Petróleo (PETROBRAS) foi criada em 1953 como forma de superar as dificuldades pelos grupos monopolistas internacionais, que impediam o avanço da indústria petrolífera no Brasil. Assim, a missão principal desta empresa seria a exploração, refino e distribuição de petróleo em território nacional, contando para esse fim, até o ano de 1994, com o monopólio deste setor da economia (COELHO, 2006, p. 356).

Porém, a experiência recente tem demonstrado que a Petrobras, tem se transformado em um importante agente de apoio ao programas de desenvolvimento do País (SCHAPIRO, 2010). É que o petróleo é uma importante matriz energética para o país, ofertando 38,6% da energia brasileira (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE, 2012) o que de fato contribuiu para a consolidação da atividade industrial brasileira. Essa dependência do petróleo como fonte de matriz energética, determinou a criação da Petrobras para atuar no referido campo econômico, tendo em vista a necessidade de aumento da produção e diminuição da dependência externa do petróleo, em razão de sua relevância para o desenvolvimento nacional.

Porém, observa-se que contrariando o principal objetivo da Petrobras, a União vem utilizando referida empresa como instrumento de indução da estabilidade monetária, em razão de sua vinculação com a política pública de controle da inflação, determinada pela regulamentação dos preços dos combustíveis. Dentro deste cenário, a União está obrigando a Petrobras a vender a gasolina abaixo do preço de custo, “demonstrando que a preocupação do governo com o controle da inflação é maior do que as preocupações com o caixa da Petrobras” (BRENDLER, 2013), causando um prejuízo no importe de R\$1,3 bilhão (AYRES, 2013). É o que expôs Ives Gandra da Silva Martins:

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 (MARTINS, 2013).

Este contexto fático, demonstra que a política econômica adotada pelo governo, “não prejudicou só a empresa, mas emperrou o aproveitamento de todo o potencial do pré-sal e comprometeu o crescimento do país” (BORGES; SAKATE, 2013). Por esta nova perspectiva, o interesse público se torna colidente com o direito privado, afastando a Estatal do meta-interesse, conforme explana Marcia Bataglin Delcastel:

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 interesses 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).

Desconectada do meta-interesse, a Petrobras redundando numa “contradição autofágica e devoradora do público e do privado, contradição terrível, dado que significa ruinoso desperdício das mais elevadas conquistas para o desenvolvimento” (MORAES, 2013), transformando-se em uma empresa precária e ineficiente ao interesse público, por impedir que a nova relação de simbiose existente entre Estado, Direito e Empresa presente na Petrobras, estabeleça a autossuficiência do Brasil na produção de combustíveis e incentive a criação de novos arranjos institucionais, que agregam a dialética das parcerias público-privadas, para atuação nas zonas de interesse híbrido, existentes no Estado moderno, a exemplo do Petróleo.

Em face de tais considerações, é necessário destacarmos a necessidade da tutela jurídica do meta-interesse nas sociedades de economia mista. Estes

mecanismos atuariam como forma de garantir o atendimento ao interesse público, ao incentivar a eficiência econômica, impedindo uma interferência política excessiva na administração das Sociedades de economia mista, que tem provocado uma séria distorção ao ambiente institucional propício ao desenvolvimento econômico, por torna-las ineficientes.

Desta forma, é preciso destacar que a tarefa de ajustamento da Petrobras ao meta-interesse, pode-se dar através três instrumentos jurídicos: (I) Governança corporativa; (II) Política Fiscal e (III) Vedação do comportamento contraditório. Vejamos.

## **5 GOVERNANÇA CORPORATIVA: PROMOÇÃO DOS INVESTIDORES E DO MERCADO**

A governança corporativa, é uma sistemática que assegura aos diferentes *stakeholders* da Sociedade de economia mista, um controle estratégico da companhia, permitindo o efetivo acompanhamento das ações dos gestores, de modo a alinhar os objetivos público e privado (FERREIRA, 2010). Em tal conformação, a aplicação da governança corporativa nas sociedades de economia mista, teria por função central neutralizar os conflitos de interesse que envolve o poder público e a iniciativa privada (ALVARES; GIACOMETTI; GUSSO, 2008, p. 6), garantindo a cumprimento do meta-interesse existente nas sociedades de economia mista. Neste sentido Maria Carla Pereira Ribeiro:

Por obvio, a perspectiva de que os rumos de uma sociedade estatal possam ser constantemente alterados, de acordo com o arbítrio dos governantes que se sucedem, afugenta o investidor privado, exatamente por não propiciar ao empreendimento o mínimo de estabilidade que o cálculo do risco exige. Nesse passo e considerando que a empresa estatal não é instituída para satisfazer a vontade de governos transitórios, mas para atender aos interesses permanentes do Estado, o profissionalismo na gestão e a adoção de práticas de governança corporativa, apresentam-se como alternativas bastante viáveis para a solução deste problema (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2013).

Portanto, com a implantação da governança corporativa, a sociedade de economia mista se torna mais atraente para o mercado, já que uma administração moderna e transparente, protege o interesse de todos os colaboradores existentes na companhia (FERREIRA, 2010), diminuindo os risco e conflitos existente na sociedade empresária. Esse conjunto de mecanismos econômicos e legais, são introduzidos por processos políticos (LAMEIRA, 2001, p. 2), objetivando garantir



os direitos legais e morais dos acionistas minoritários e outros parceiros básicos, por parte dos diretores e demais acionistas controladores das empresas, a fim de maximizar o valor da empresa para todos (PARENTE, 2002, p. 55), garantindo uma nova estruturação para as Sociedades de economia mista, ao garantir:

[...] O aprimoramento das relações entre os diversos segmentos envolvidos na atividade empresarial de forma a garantir-lhes tratamento equânime, informação plena, impondo aos controladores e aos administradores a responsabilidade pelos resultados, tanto em relação aos minoritários, quanto aos demais envolvidos direta ou indiretamente na dinâmica empresarial, inclusive à comunidade (OCDE, 2004).

Destaca-se que este aprimoramento é aplicável na Petrobras, tanto que “de fato, já há algum tempo a Petrobras vem se preocupando com a adoção de algumas práticas de governança corporativa, com a intenção de aprimorar o processo decisório na alta administração e, conseqüentemente, aprimorar a própria gestão dos negócios” (FERREIRA, 2010). Essa busca pelo aprimoramento da governança corporativa, decorreu da necessidade de evolução natural do processo de desregulamentação do setor de petróleo, instituída pela Lei 9.748/97, impondo à Petrobras o desenvolvimento de sua atividade econômica, em caráter de livre competição com outras empresas, em função das condições de mercado, observados os objetivos e princípios da política energética nacional. “Estes fatos, em última instância, representam o fortalecimento do crescimento econômico do País” (FERREIRA, 2010), ao passo que:

A adoção pela Petrobras de melhores práticas de governança corporativa e a possibilidade de sua inserção no nível 2 da Bovespa causam um impacto positivo no mercado de capitais brasileiro, contribuindo para o seu fortalecimento e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico do País (PETROBRAS, 2013).

Neste contexto, a Petrobras reformulou seu Estatuto, adequando-se à Lei das Sociedades Anônimas. Não bastasse isso, outros instrumentos foram aprimorados, tais como: regimentos internos, código de boas práticas e diretrizes de governança corporativa e o código de ética, aproximando a companhia das práticas estabelecidas aos níveis diferenciados de governança corporativa da Bovespa, ao adequar referida empresa aos princípios da equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados e obediência a lei, protegendo o meta-interesse.

No que se refere a adequação da Petrobras as boas práticas de governança corporativa, pautada na preservação do meta-interesse, podemos destacar os seguintes instrumentos jurídicos:

a) O Art. 116, parágrafo único, da Lei 6.404/76, que impõe ao acionista controlador o dever de agir com responsabilidade no gerenciamento da Sociedade de economia mista. O administrador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, pois tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.

b) O Art. 18, do Código de boas práticas, que determina a todos os administradores e funcionários integrantes da Administração Superior da Petrobras têm para com a mesma o dever de lealdade e devem, em consequência, conduzir-se de forma a evitar a ocorrência de quaisquer situações que possam, de alguma forma, caracterizar um conflito de interesses e afetar os seus negócios e operações.

c) O item 10 dos princípios éticos do sistema Petrobras, presente no Código de ética, que determina uma atuação proativa da Petrobras, na busca de níveis crescentes de competitividade, excelência e rentabilidade, com responsabilidade social e ambiental, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Brasil e dos países onde atua.

d) O item 2, do exercício da governança corporativa, do sistema Petrobras, que garante a condução de seus negócios com transparência e integridade, cultivando a credibilidade junto a seus acionistas, investidores, empregados, fornecedores, clientes, consumidores, poder público, imprensa, comunidades onde atua e sociedade em geral, buscando alcançar crescimento e rentabilidade com responsabilidade social e ambiental;

Desta forma é indubitável que referidos instrumentos jurídicos, determinem que a União, como acionista controladora da Petrobras, deve agir com *accountability*, ou seja, com a obrigação de prestar contas dos resultados conseguidos em razão do poder que detém frente aos demais colaboradores (MAGALHÃES, 2007). Neste particular, a Petrobras, “deve compatibilizar o interesse públicos que motivou a sua criação e motiva a permanência do investimento público com aqueles dos investidores privados, pautado na busca da melhor rentabilidade” (RIBEIRO; ALVES; CHEDE, 2013), possibilitando a atração de novos investidores e captação de recursos, o que significa a o fortalecimento do desenvolvimento nacional.

## 6 POLÍTICA FISCAL: O PREÇO DA GASOLINA E A CIDE COMBUSTÍVEL

Outro instrumento jurídico capaz de auxiliar na concretização do meta-interesse é a política fiscal. É que a tributação sobre os combustíveis, especialmente sobre a gasolina, representa um direito-custo para a Petrobras, conforme exemplifica Fábio Ulhoa Coelho:

Nota-se que alguma normas jurídicas representam, para o empresário, um importante elemento de custo. São desta natureza, por exemplo, grande parte das normas de direito do trabalho (excetuam-se as disciplinadoras de regimes especiais, como a do empregado doméstico), de direito tributário (quando relacionadas a tributos de interesse da empresa), de direito previdenciário (as referentes às contribuições do empregador e, também às do empregado), ambiental, urbanístico e outros (COELHO, 2003, p. 37).

Tanto é verdade que os impostos contribuem com o aumento de 55% do preço da gasolina no Brasil. Essa discrepância deve-se, ao peso da carga tributária incidente sobre o combustível, tendo como principais fardos o ICMS – imposto sobre circulação de mercadorias e a CIDE Combustível, que responde por 32% e 21% do valor pago pelo consumidor brasileiro (CRESPO, 2013).

Em razão do alto custo que a tributação representa na composição do preço dos combustíveis, é possível constatar que a tributação tem influência direta no preço dos combustíveis, podendo a exemplo do controle de preços, atuar como instrumento de política macroeconômica de contenção da inflação. Com isso, a União pode fazer uso da intervenção indireta na economia, ao adotar uma política fiscal no setor petrolífero de combate à inflação, conforme destacou Andrei Pitten Velloso:

Os Estados contemporâneos lançam mão do direito tributário não só para alcançar a finalidade fiscal como também para realizar fins não fiscais, alheios a esfera impositiva. Utilizam-na para garantir o equilíbrio econômico, tutelar o meio ambiente, reduzir as desigualdades sociais, etc., impondo à tributação o desenvolvimento de um papel que transcende o de mera arrecadação de recursos públicos (VELLOSO, 2012).

Portanto, este novo viés do direito tributário ganha importância no Estado Moderno contribuindo para a equalização dos conflitos existentes entre o poder público e a iniciativa privada na Petrobras, ao passo que garante o mesmo

resultado da política de controle de preços dos combustíveis no combate à inflação, mas com a especificidade de conseguir preservar a eficiência e lucratividade da Sociedade de economia mista, conforme ressaltou Marcia Bataglin Delcastel:

Se o Estado resolve se utilizar da sua posição de sócio majoritário e determina que a gasolina deve ser vendida com uma margem mínima de lucro para beneficiar a coletividade ele deve, no mínimo assumir a diferença do preço – subsidiá-la. Não pode impor aos investidores o prejuízo ocasionando a diminuição da lucratividade, que decorre de sua única e exclusiva vontade, fundamentado no fato de que a companhia deve visar acima de qualquer interesse que por ventura possa surgir, o interesse da coletividade. O investidor privado não está obrigado a esta conduta. (DELCASTEL, 2011, p. 67).

Tal fato, comprova que ao mesmo tempo em que tributa os combustíveis, o governo mantém os preços sob controle para não pressionar a inflação, mas esta política de manipulação dos preços acarreta um dano bilionário à Petrobras(SAKATE, 2013). Referida contradição, afronta diretamente o meta-interesse, repercutindo nos ganhos de produtividade e eficiência da Estatal, o que faticamente vem comprometendo a desenvolvimento do setor petrolífero, conforme destacou Helena Borges:

Ao bancar o subsídio, que só neste ano já provocou um prejuízo de 12,8 bilhões de reais, a Petrobras perdeu sua capacidade de investimento, não modernizou os poços já produtivos, interrompeu a prospecção de novas jazidas e atrasou a extração da riqueza do óleo de grande profundidade, o pré-sal (BORGES; SAKATE, 2013).

Com isso, a Petrobras deixou de ser eficiente, colocando em xeque a intervenção do Estado no setor petrolífero, pois tal fato impede que o país alcance a autossuficiência em petróleo, o que diminuiria a dependência externa do produto para a consolidação da atividade industrial do país.

Partindo deste pressuposto, o direito tributário pode ser utilizado como instrumento eficaz de consecução de políticas públicas, contribuindo para a concretização dos objetivos e fundamentos positivados na Constituição Federal (BONFIM, 2011, p. 67), ao promover a proteção do meta-interesse, criando via reflexa um ambiente propício ao desenvolvimento nacional, já que a política fiscal de combate à inflação é menos gravosa à Petrobras uma vez que não interfere na política de preço do combustível.

Desta forma, a política fiscal é a medida mais adequada no controle da inflação, a exemplo da rodada de redução da CIDE Combustível, implementada pelo governo de 2011 até 2012, quando zerou a alíquota do referido tributo, conforme demonstra a tabela:

Tabela 1

DECRETOS	REDUÇÃO DA CIDE
7.570 de 26 de setembro de 2011	Diminuiu de R\$210,00 para R\$192,60 por metro cúbico de gasolina.
7.591 de 28 de outubro de 2011	Diminuiu de R\$192,60 para R\$91,00 por metro cúbico de gasolina.
7.764 de 22 de junho de 2012	Quando zerou a alíquota da CIDE combustível.

Além da redução da CIDE Combustível não agredir o meta-interesse, é importante destacar que a mesma foi “criada com a finalidade, de servir como um colchão para amortecer as oscilações nos preços internacionais do petróleo, tendo por objetivo aumentar os tributos em momentos de baixa do petróleo e reduzi-lo em períodos de alta, evitando as variações nos preços” (COSTA, 2013). É isto que prevê o Art. 177, §4º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal, ao prever a utilização dos recursos da CIDE Combustível para o pagamento de subsídio ao preço do Petróleo.

Neste contexto, não faz o menor sentido o governo continuar a política de controle de preços dos combustíveis, levando a Petrobras a acumular prejuízos bilionários, sob a justificativa de proteger o interesse público ao controlar a inflação, se de outro lado o próprio governo impõe uma tributação escorchantes sobre a gasolina, impedindo a redução do seu preço.

Esta política, desconsidera a função precípua da Política Fiscal e, desto do princípio da legalidade e eficiência, ambos previstos no Art. 37 da Constituição Federal, pois impede que o Estado alcance a autossuficiência em petróleo, o que diminuiria a dependência externa do produto além de desconstruir o regime jurídico de direito privado aplicável à Petrobras, nos termos do Art. 173, §1º, inciso II, da Constituição Federal, impondo séria barreira ao desenvolvimento socioeconômico do país, ao criar desincentivos para conjugação do poder público com a iniciativa privada nas sociedades de economia mista.

## 7 A VEDAÇÃO DO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO: OS INTERESSES CONFLITANTES NO ATIVIDADE ECONÔMICA DA PETROBRAS

Destacada a importância da governança corporativa e a possibilidade de utilização da política fiscal, a exemplo da redução da CIDE Combustível como forma de proteção do meta-interesse existente na Petrobras, ficou nítido que a política do controle de preço da gasolina adotada pela União, muito mais do que violar o interesse da iniciativa privada, lesa o interesse público.

De fato, essa lesão ao interesse público, está incutida na utilização do comportamento contraditório adotado pelo acionista controlador da Petrobras, que prega a constituição de uma Sociedade de economia mista nos moldes do direito privado, a ser regida pela Lei 6.404/76 – Lei das Sociedades Anônimas e com a adoção de regras de governança corporativa, com escopo de proteger o interesse público, mas quebra essa expectativa com a adoção de políticas públicas que descontroem as regras jurídicas adotadas na organização, acarretando prejuízos bilionários que impedem a Estatal de concretizar a sua principal finalidade: a intervenção do estado na garantia do desenvolvimento nacional.

É o que ficou demonstrado quando a União determinou o controle do preço da gasolina, para evitar o impacto na inflação, causando enormes prejuízos para os acionistas privados e diminuindo a capacidade de investimento da Petrobras na extração de petróleo, afetando o avanço deste setor da economia, que está inserido na zona híbrida de interesses, sendo que, contraditoriamente adota uma política tributária extremamente onerosa para o setor, impondo a elevação do preço da gasolina em razão do alto custo da tributação na composição do preço dos combustíveis.

Desta forma, outro instrumento de proteção ao meta-interesse que pode ser usado na Petrobras é a proibição do comportamento contraditório, conhecida também como *venire contra factum proprium*, no sentido de tutelar a confiança, que mantém relação íntima com a boa-fé objetiva (TARTUCE, 2013). Logo, é correto afirmar que, assim como a boa-fé tem fundamento constitucional, a vedação do comportamento contraditório também o possui. Justamente por essa razão estende-se a todas as relações jurídicas (PRETEL, 2013), pois:

Mais que contra a simples coerência, atenta o ‘*venire contra factum proprium*’ à confiança despertada na outra parte, ou em terceiros, de que o sentido objetivo daquele comportamento inicial seria mantido, e não contrariado.

Ausentes tais expectativas, ausente tal atentado à legítima confiança capaz de gerar prejuízo a outrem, não há razão para que se imponha a quem quer que seja coerência com um comportamento anterior (SCHREIBER, 2005, p. 90).

Em linhas gerais, é possível verificar que a União, embora tenha a possibilidade de orientar as atividades da Petrobras de modo a atender o interesse público, agiu de forma abusiva no controle da companhia, por atuar de forma contraditória, em patente violação aos dispositivos da Lei 6.404/76 e do seu Estatuto ao adotar uma política de controle de preço, quando era possível obter o mesmo resultado através de uma política fiscal, mas sem prejuízos ao regime jurídico adotado pela Estatal e aos acionistas privados.

É incoerente a desconectado dos preceitos legais, alegar que a Petrobras, por ser uma empresa Estatal e cumprir papel estratégico na economia, pode, com amparo legal, tomar decisões contraditórias ao seu regime jurídico causando prejuízos para a Estatal e aos acionistas privados, mormente quando em vez de resguardar o interesse público, acarreta um dano ao referido interesse, por afetar a eficiência da Estatal na atuação de atividade de relevante ao interesse nacional, como é o caso do Petróleo.

Portanto, permitir que a União adote comportamento contraditório na administração da Petrobras, além de prejudicar o meta-interesse, deturpa o interesse público visado com a constituição da companhia, por possibilitar a adoção de políticas inadequadas à luz do ordenamento jurídico e desconectadas da racionalidade e eficiência econômica, contribuindo para a estagnação do desenvolvimento nacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assentadas as premissas teóricas do trabalho é possível concluir que a política de controle de preços do combustível adotada pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) é uma incoerência intersistemática, pois embora controle a inflação, não é a forma mais eficiente do Estado intervir no domínio econômico.

É que a intervenção baseada no controle do preço do combustível contraria o interesse público ao desenvolvimento nacional por afetar o meta-interesse e deturpar seu regime jurídico da Petrobras, tornando-a ineficiente para o desenvolvimento do setor petrolífero brasileiro, impedindo que o Brasil alcance a autossuficiência em Petróleo.

No caso concreto, verificou-se que a intervenção indireta do Estado na economia, baseada na política tributária desoneratória do combustível é mais

adequada no combate da inflação. Essa forma de intervenção ao mesmo tempo que contribui para o controle do preço do combustível preserva o meta-interesse e a eficiência da Petrobras.

Considerando o referencial teórico da *law and economics* e os instrumentos de tutela do meta-interesse elencados no trabalho é possível verificar que a política fiscal vem se tornando peça fundamental para o Estado intervir na economia, consistindo no novo paradigma da coordenação econômica ao contribuir na construção de novos parâmetros ao desenvolvimento nacional.

## REFERÊNCIAS

ALVARES, Elismar; GIACOMETTI, Celso; GUSSO, Eduardo.

**Governança corporativa: um modelo brasileiro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ANJOS, Leonardo Fernandes dos. **O estado ativador do desenvolvimento.** Revista direito e desenvolvimento. João Pessoa, v. 2, n. 3, p. 11-28, 2011.

ARANOVICH, Rosa Maria de Campos. **O estado pós-moderno da regulação econômica e a mutação de paradigmas conceituais tradicionais no direito público: a experiência brasileira de agências de regulação.** 2008. 127f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

AYRES, Marcela. **Petrobras surpreende e tem prejuízo de R\$1,3 bi no 2º Tri.** Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/petrobras-surpreende-e-tem-prejuizo-de-1-3-bilhao/>> Acesso em: 6 abr. 2013.

BELTRÃO, Demétrius Amaral. **Contribuições interventivas e os limites jurídicos da atuação do estado no domínio econômico.** 2010. 155 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e terra, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do estado.** São Paulo: Malheiros, 2010.



BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. 2011. 124 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BORGES, Helena; SAKATE, Marcelo. **O enroscado do subsídio**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/mas-noticias-governo-usa-a-petrobras-para-segurar-a-inflacao-empresa-nao-cumpre-metas-e-o-pais-voltara-a-importar-petroleo-em-2013/>> Acesso em: 6 abr. 2013.

BOYER, Robert. **Estado, mercado e desenvolvimento**. Uma nova síntese para o século XXI? Disponível em: <[www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=486&tp=a](http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=486&tp=a)>. Acesso em: 15 jan. 2013.

BRENDLER, Lucas. **Maior inflação pode dificultar novo reajuste de combustível**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/alta-da-inflacao-dificulta-novo-reajuste-de-combustivel-diz-analista>>. Acesso em: 6 abr. 2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Direito e desenvolvimento econômico**. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/articles/08.12.Direito\\_e\\_Desenvolvimento.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/articles/08.12.Direito_e_Desenvolvimento.pdf)> Acesso em: 28 mar. 2013.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial**. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1.

COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. **A exploração petrolífera na América do Sul: uma breve análise do caso boliviano**. RIPE, Bauru, v. 40, p. 351-361, jan./jun. 2006.

COSTA, Paulo Roberto. **Governo deve reduzir impostos sobre gasolina para evitar inflação**. Disponível em: <http://economia.ig.com.br/empresas/industria/governo-deve-reduzir-imposto-sobre-gasolina-para-evitar-inflacao/n1300078574951.html>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

CRESPO, Silvio Guedes. **Impostos “comem” 55% da gasolina no Brasil; nos EUA, 13%**. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/radar-economico/2011/04/20/impostos-comem-55-da-gasolina-no-brasil-nos-eua-13/>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

DELCASTEL, Marcia Bataglin. **Conflito de interesses na sociedade de economia mista: “interesse público” versus “interesse privado”**.

2011. 171 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE. **Balço energético nacional 2012: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: EPE, 2012.

FERREIRA, Mariza Marques. **Prática de governança corporativa nas empresas estatais – o caso Petrobras**. Caderno de Pesquisa, Franca, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.franca.unesp.br/index.php/cardernopesquisa/article/view/188/232>>. Acesso em: 31 mar. 2013.

FONSECA, João Bosco Leopoldino. **Direito econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FUCK, Marcos Paulo; RIBEIRO, Cassio Garcia; BONACELLI, Maria Beatriz Machado; FURTADO, André Tosi. **P&D de interesse público? Observações a partir do estudo da Embrapa e da Petrobras**. Disponível em: <[www.uff.br/engevista/seer/index.php/engevista/article/.../200/103](http://www.uff.br/engevista/seer/index.php/engevista/article/.../200/103)>. Acesso em: 1 abr. 2013.

GAMA, Tácio Lacerda. **Contribuições de intervenção no domínio econômico**. São Paulo: QuartierLatin, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2000.

LAMEIRA, Valdir. **Governança corporativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

LOBATO, Ricardo de Queiroz. **A avaliação de desempenho de empresas estatais no novo contexto de retomada do desenvolvimento**. Disponível em: <[http://www.servidor.gov.br/noticias/noticias08/arq\\_down/mencao\\_honrosa\\_avaliacao\\_premio\\_dest\\_2008.pdf](http://www.servidor.gov.br/noticias/noticias08/arq_down/mencao_honrosa_avaliacao_premio_dest_2008.pdf)>. Acesso em: 3 abr. 2013.

MAGALHÃES, Leticia Vignoli Villela. **Governança corporativa: sua solução e a iniciativa brasileira do novo mercado da bolsa de valores de São Paulo**. 2007. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima, 2007.

MARINHO, Rodrigo César de Oliveira. **Contribuição de intervenção sobre o domínio econômico: análise dos critérios de constitucionalidade, regra matriz de incidência e princípios constitucionais que moldam a competência para sua instituição**. 2009. 449 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O estado e a economia**. Disponível em: <[http://www.gandramartins.adv.br/project/ivesgandra/public/uploads/2013/06/24/290a430o\\_estado\\_e\\_a\\_economia.pdf](http://www.gandramartins.adv.br/project/ivesgandra/public/uploads/2013/06/24/290a430o_estado_e_a_economia.pdf)> Acesso em: 14 set. 2013.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MODESTO, Paulo. **Reforma do estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-2-MAIO-2005-PAULO%20MODESTO.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2013.

MORAES, Anderson Júnior Leal. **A atividade da empresa estatal como baliza de delimitação de seu regime jurídico**. Disponível em: <[http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca\\_digital/1\\_colocado\\_premio\\_dest\\_2008.pdf](http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca_digital/1_colocado_premio_dest_2008.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO - OCDE. **Princípios de governança corporativa.**

Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito ao desenvolvimento na constituição brasileira de 1988.** Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-16-NOVEMBRO-2008-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2013.

OMAR, Jabr H. D. **O papel do governo na economia.** Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1295/1663>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

ONU. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento de 1986.** Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>> Acesso em: 28 mar. 2013.

PACE, Ricardo. **Contribuições de intervenção no domínio econômico: direito, economia e política.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2011.

PARENTE, Norma. **Governança corporativa.** Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e da Arbitragem, São Paulo, v. 5, n. 15, p.81-90, jan./mar. 2002.

PEREIRA, Orlando Petiz. **Importância da intervenção pública na economia de mercado.** Disponível em: <<http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=16550106>>. Acesso em: 28 out. 2012.

PETROBRAS. **A Petrobras e a governança corporativa.** Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/gov-corp/petrobras-institucional.pdf>> Acesso em: 9 abr. 2013.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Perfil Constitucional das contribuições de intervenção no domínio econômico.** In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). **Contribuições de intervenção no domínio econômico e figuras afins.** São Paulo: Dialética, 2001.p. 157-184.

PINTO, Bilac. **O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas.** Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 146, p. 9-17, mar./abr. 1953.

PRETEL, Mariana. **A vedação do comportamento contraditório como corolário do princípio da boa-fé objetiva e sua incidência em todas as relações jurídicas.** Disponível em: <[http://www.oab.org.br/editora/revista/revista\\_06/anexos/a\\_vedacao\\_do\\_comportamento.pdf](http://www.oab.org.br/editora/revista/revista_06/anexos/a_vedacao_do_comportamento.pdf)> Acesso em: 11 abr. 2013.

REZEK, Francisco. **A ética da ordem econômica na Constituição do Brasil.** In: MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (Coord.). **A intervenção do Estado no domínio econômico: condições e limites.** São Paulo: LTR, 2011.p. 33-44.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; ALVES, Rosangela do Socorro; CHEDE, Gisela Dias. **Gestão das empresas estatais: uma abordagem dos mecanismos societários e contratuais.** Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/premio\\_dest/premio\\_monografias\\_05a08.pdf#page=36](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/premio_dest/premio_monografias_05a08.pdf#page=36)> Acesso em: 1 abr. 2013.

RIBEIRO, Maria Carla Pereira; ALVES, Rosangela do Socorro. **Por um estatuto jurídico para as sociedades estatais que atuam no mercado.** Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/premio\\_dest/mencao\\_honrosa\\_marcia\\_IV\\_premio.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/premio_dest/mencao_honrosa_marcia_IV_premio.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2013.

SAKATE, Marcelo. **Um mau exemplo...** Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/vejam-a-loucura-que-e-a-interferencia-do-governo-na-petrobras-quanto-mais-combustiveis-a-empresa-vende-mais-dinheiro-ela-perde/>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

SAYEG, Ricardo Hasson. **Perfil constitucional do capitalismo humanista brasileiro.** In: MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (Coord.). **A intervenção do Estado no domínio econômico: condições e limites.** São Paulo: LTR, 2011.p. 100-123.

SCALETISKY, Eduardo Carnos. **O padrão e o petroleiro: um passeio pela história do trabalho na Petrobras**. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 2003.

SCHAPIRO, Mario Gomes. **Repensando a relação entre estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma ruleoflaw e a relevância das alternativas institucionais**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 213-252, jan./jun. 2010.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCHREIBER, Anderson. **A proibição de comportamento contraditório**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TARTUCE, Flávio. **A boa-fé objetiva e os amendoins: um ensaio sobre a vedação do comportamento contraditório (venire contra factumproprium non potest)**. Disponível em: <[www.flaviotartuce.adv.br/artigos/tartuce-amendoins.rev.doc](http://www.flaviotartuce.adv.br/artigos/tartuce-amendoins.rev.doc)>. Acesso em: 11 abr. 2013.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

VELLOSO, Andrei Pitten. **Liberalismo, crise econômica e extrafiscalidade**. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/liberalismo-crise-economica-e-extrafiscalidade/3443>> Acesso em: 25 out. 2012.

Submetido em: 12/09/2013

Aprovado em: 14/11/2014

**Como citar:** VITA, Jonathan Barros ANDREOTTI; Paulo Antonio Brizzi. **Petrobrás e o preço dos combustíveis: os novos paradigmas da intervenção do estado na economia**. *Scientia Iuris*, Londrina, v.18, n.2, p.25-54, dez.2014 DOI:10.5433/2178-8189.2014v18n2p25.