



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CVM Nº 19957.007469/2023-01

Reg. Col. 3014/24

Acusados: União Federal
Pietro Adamo Sampaio Mendes
Efrain Pereira da Cruz

Assunto: Apurar supostas irregularidades na eleição de membros do Conselho de Administração da Petrobras

Relatora: Diretora Marina Copola

VOTO

Introdução

1. Trata-se de PAS¹ instaurado pela SEP para apurar eventual responsabilidade de:
 - (a) **União Federal**, na qualidade de acionista controlador da Petrobras, pelo descumprimento ao disposto no art. 117, §1º, alínea “d” da Lei nº 6.404/1976, por indicar e eleger dois candidatos inaptos na AGE realizada em 27/04/2023; e
 - (b) **Pietro Mendes e Efrain da Cruz**, na qualidade de membros do Conselho de Administração da Petrobras, pelo descumprimento ao disposto no §§1º e 3º do art. 147 da Lei nº 6.404/76, c/c § 2º, inciso V, do Art. 17 da Lei nº 13.303/16, ao aceitarem a indicação para o cargo de membro do Conselho de Administração da Companhia mesmo sendo inelegíveis, inclusive assinando o termo de posse informando que não seriam inelegíveis na AGE realizada em 27/04/2023.
2. Este PAS tem origem no Processo Administrativo CVM nº 19957.002620/2023-15, instaurado para analisar a eleição dos Srs. Pietro Adamo Sampaio Mendes (“Pietro Mendes”) e Efrain Pereira da Cruz (“Efrain da Cruz”) como membros do Conselho de Administração e Fiscal da Petrobras em AGE realizada em 27/04/2023.
3. A controvérsia cinge-se a determinar se a eleição dos indicados contrariou a vedação prevista no art. 17, §2º, inciso V, da Lei nº 13.303/2016 (“Lei das Estatais”)², ensejando, em tese, a responsabilização do acionista controlador e dos candidatos eleitos.

¹ Os termos iniciados em letra maiúscula utilizados neste voto, quando não estiverem aqui definidos, têm o significado que lhes foi atribuído no relatório que o antecede (“Relatório”).

² Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III: (...) § 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: (...)V - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

4. Em seu voto, a Diretora Relatora propôs a (a) absolvição de Pietro Mendes e Efrain da Cruz da acusação de descumprimento ao disposto no §§1º e 3º do art. 147 da Lei nº 6.404/76, c/c § 2º, inciso V, do Art. 17 da Lei nº 13.303/2016; e (b) absolvição da União Federal, na qualidade de acionista controlador da Petrobras, pelo descumprimento ao disposto no art. 117, §1º, alínea “d” da Lei nº 6.404/1976.

5. Acompanho as conclusões do voto da Diretora Relatora. Entendo, todavia, que este voto se faz pertinente para trazer algumas reflexões e contribuições adicionais sobre o caso.

MÉRITO

6. Em análise das candidaturas, o COPE/CELEG da Petrobras opinou, por maioria, pela inelegibilidade de Pietro Mendes e de Efrain da Cruz, por entender que a posição por eles ocupada na Administração Pública atrairia um “permanente conflito de interesses”. Confira-se:

Pietro Mendes: “a posição que o indicado atualmente ocupa, Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível do Ministério de Minas e Energia, o faz ser detentor de informações estratégicas e proponente de políticas públicas que têm relação direta com as atividades desenvolvidas pela Companhia e que o exercício concomitante de suas atribuições enquanto Secretário e Presidente do Conselho de Administração da Petrobras **seria capaz de atrair para si um permanente conflito de interesses**, uma vez que os atos praticados pelo indicado no âmbito do referido órgão seriam capazes de **influenciar materialmente** as suas decisões enquanto Presidente do Conselho de Administração da Petrobras” (grifei).³

Efrain da Cruz: “o exercício concomitante de suas atribuições enquanto Secretário Executivo do Ministério de Minas e Energia e Conselheiro de Administração da Petrobras seria capaz de atrair para **si um permanente conflito de interesses**, uma vez que os atos praticados pelo indicado no âmbito do referido órgão seriam capazes de **influenciar materialmente** as suas decisões enquanto Conselheiro de Administração da Petrobras” (grifei)⁴

7. Ato contínuo, o Conselho de Administração da Petrobras ratificou as conclusões apresentadas pelo COPE/CELEG.⁵ Registra-se que o COPE/CELEG é comitê de assessoramento do Conselho de Administração, sendo que a época, participaram da deliberação 3 (três) membros do Conselho de Administração da Petrobras e 1 (um) membro

³ Doc. nº 1879852, p. 93.

⁴ Doc. nº 1879852, p. 163

⁵ Doc. nº 1753756.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

externo⁶.

8. Apesar do referido posicionamento, o MME ratificou a indicação do acionista controlador.⁷ Para fundamentar tal decisão, o MME realizou consulta a órgãos da Administração Pública a respeito do tema⁸.

9. De acordo com a SEP, em sua condição de acionista controlador da Petrobras, a União Federal teria supostamente agido em abuso de poder de controle ao eleger 2 (dois) membros do Conselho de Administração inelegíveis, desrespeitando as regras de governança da própria Companhia, o que teria configurado infração ao art. 117, §1º, alínea “d”, da Lei nº 6.404/1976.

10. Em seu voto, a Diretora Relatora propôs a **absolvição** dos Acusados das supostas infrações ao: (a) art. 117, §1º, alínea “d” da Lei nº 6.404/1976, no caso da **União Federal**; e (b) ao disposto no §1º do art. 147 da Lei 6.404/76, c/c § 2º, inciso V, do Art. 17 da Lei 13.303/16, no caso do Srs. **Pietro Mendes e Efrain da Cruz**.

11. Acompanho as conclusões do voto da Diretora Relatora. Entendo, todavia, que este voto se faz pertinente para trazer algumas reflexões e contribuições adicionais sobre o caso.

I. DA INTERPRETAÇÃO DO ART. 17, §2º, V, DA LEI DAS ESTATAIS

12. A Lei das Estatais incorporou requisitos e vedações para a designação de diretores e membros de Conselhos de Administração e Fiscal de empresas das estatais. Em conjunto com outras medidas convergentes, trata-se de louvável esforço de aprimoramento das estruturas de governança corporativa de empresas estatais, que requer aplicação responsável

⁶ De acordo com Ata da reunião Nº 293 do COPE/CELEG realizada em 23/03/2023, foram convidados a participar os conselheiros independentes, que não comparecera, sendo a sua participação facultativa, nos termos do regimento interno do Comitê (Doc. nº 1761947).

⁷ Doc. nº 1753750.

⁸ Foram consultados a (i) Controladoria-Geral da União / Advocacia-Geral da União / Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Minas e Energia (CONJUR-MEE) (Doc. 1792437); e (ii) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional do Ministério da Fazenda (CAS/PGFN) (Doc. 1792438), que concluíram pela “pela inexistência de óbices jurídicos formais nas indicações realizadas pelo acionista controlador” (Doc. 1792437, §83). Veja-se o seguinte trecho do Parecer MME-GCU-AGU, em relação à indicação de Pietro Mendes: “(...)o simples fato do indicado ocupar o cargo de Secretário da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis junto ao Ministério de Minas e Energia não arrasta por si só a configuração do conflito de interesses com a Petrobrás, na medida em que, a princípio, se vislumbra uma convergência de interesses, tendo em vista que a União é acionista majoritária da Companhia. Entretanto, se à luz do caso concreto, o referido indicado se deparar com situações que configurem colisão entre as funções públicas desempenhadas, ou seja, hipóteses em que suas atribuições como Secretário da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis junto ao Ministério de Minas e Energia possam perpassar temas de interesse da Petrobrás, deverão ser observadas as regras de governança e demais dispositivos legais relacionados à caracterização do impedimento, por exemplo (...)” (Doc. 1792437, §§60-61). Em relação a Efrain da Cruz, o citado Parecer conclui que “a avaliação do conflito de interesses deve ser realizada casuisticamente aplicando-se, ao presente caso, o mesmo raciocínio jurídico acima realizado quando da avaliação da indicação do Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes”. Doc. 1792437, §68)



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

e cuidadosa.⁹⁻¹⁰

13. Em caso precedente¹¹, destaquei que o art. 17 da Lei das Estatais estabelece uma série de requisitos técnicos (formação acadêmica e/ou experiência profissional compatível) e pessoais (não enquadramento em hipóteses legais de inelegibilidade) incidentes nas empresas estatais, que complementam os requisitos gerais de elegibilidade aplicáveis às demais companhias, conforme previstos nos artigos 146 e 147 da Lei nº 6.404/1976. De forma geral, pretende-se assegurar que o candidato elegível seja dotado das competências necessárias ao exercício do cargo em estatais.

14. De *um lado*, a Lei das Estatais estabeleceu vedações objetivas para que determinados agentes públicos não possam simultaneamente ocupar cargos em Conselho de Administração e Diretoria de empresa estatal, dentro da lógica de que o exercício simultâneo de tais cargos públicos e a ocupação daquelas posições societárias ocasionaria em casos **objetivos** de conflito de interesses. De forma geral, estas são as hipóteses dos incisos I, II, III e IV do §2º do art. 17 da Lei das Estatais.

15. De *outro lado*, o art. 17, §2º, inc. V, da Lei das Estatais estabeleceu vedação de caráter aberto e genérico, voltada a *“qualquer pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade”*. Aqui estar-se-ia diante de casos **subjetivos** de conflito de interesses.

16. Recentemente, o STF se pronunciou sobre a constitucionalidade dos incisos I e II do

⁹ A esse respeito, veja-se o comentário de Alexandre Aragão: “No sentido do fortalecimento da governança corporativa nas empresas estatais, o Estatuto teve grande importância, contendo nove referências expressas ao instituto, espelhados em dezenas de normas de transparência e publicidade, de auditorias interna e externa (ex.: arts. 9º, § 3º, e 24), de gestão de riscos (art. 9º), Código de Conduta e Integridade (art. 9º, § 1º), membros independentes do conselho de administração (art. 22), metas para seus diretores (arts. 13, III; 18, IV; e 23), bem como de requisitos e vedações para a designação dos seus diretores e membros do conselho de administração e fiscal, visando a evitar a excessiva influência de interesses políticos sobre a administração das estatais, o que também tenderia a favorecer malversações de recursos (ex.: arts. 17 e 26), com um órgão específico para fiscalizar o atendimento a esses requisitos e vedações (art. 10) e limite de prazos para a ocupação da posição (art. 13, VI e VIII). Vimos assim que o Estatuto das Estatais reforça essa via de mão dupla entre a inserção de preocupações sociais e de moralidade, impessoalidade e eficiência na governança corporativa privada, e a adoção pela legislação do Estado sobre suas empresas de critérios e procedimentos oriundos originariamente da governança corporativa privada”. (ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais**: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 159).

¹⁰ Veja-se também a este respeito: “A adoção das medidas previstas pela Lei nº 13.303/2016, estão alicerçadas em orientações e recomendações de diversos organismos internacionais que, reiteradamente, apontam a necessidade de maior diligência e atenção no combate à corrupção e demais desconformidades no âmbito das companhias públicas. Exemplificativamente: (i) Diretrizes da OCDE em Matéria de Luta Contra a Corrupção e Integridade nas Empresas Estatais; (ii) Princípios de Alto Nível do G20 para Prevenir a Corrupção e Garantir a Integridade nas Empresas Estatais; (iii) Relatório global elaborado pelo Banco Mundial, intitulado “Aprimorando a eficiência e transparência governamental: a luta contra a corrupção”. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 7.331/ DF. Min. André Mendonça. Julgado em 09 de maio de 2024.)

¹¹ Processo CVM nº 19957.007271/2022-39, Pres. Rel. João Pedro Nascimento, j. em 16/04/2024. Trata-se de consulta, nos termos do §8º do art. 4º da Resolução CVM nº 45/2021, sobre a interpretação do conceito de “área conexa”, constante na alínea “a” do artigo 17 da Lei nº 13.303/2016.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

§ 2º do art. 17 da Lei das Estatais na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.331/DF, sob relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, sendo o redator do acórdão o Min. André Mendonça (“ADI 7.331”).

17. Em que pese não tratar especificamente do objeto do presente PAS, a decisão da Suprema Corte fornece valiosos direcionamentos para a interpretação das vedações à indicação para cargos nos Conselhos de Administração e nas Diretorias das empresas estatais.

18. Até 09/05/2024, estava vigente a decisão liminar¹² proferida pelo Min. Ricardo Lewandowski, que considerou inconstitucionais os incisos I e II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais.¹³ Posteriormente, a decisão definitiva do STF julgou improcedente o pedido formulado na ADI 7.331, declarando a constitucionalidade dos dispositivos incisos I e II do §2º do art. 17 que estavam sendo impugnados na Lei das Estatais.

19. Todavia, em razão da medida cautelar do Min. Ricardo Lewandowski ter permanecido em vigor por mais de 1 (um) ano, enquanto a mesma produzia efeitos, foram realizadas várias nomeações legítimas durante o período, razão pela qual o STF decidiu fixar um marco temporal para modular os efeitos da decisão. Dessa forma, foram mantidas as nomeações realizadas: (i) no período de vigência da medida liminar; ou (ii) anteriormente à referida decisão.¹⁴

20. Sendo assim, à época da realização da AGE que elegeu Pietro Mendes e Efrain da Cruz, em 27/04/2023, estava vigente a medida liminar que considerava inconstitucionais os incisos I e II do § 2º do art. 17 da Lei nº 13.303/2016.

¹² Trata-se de pedido de tutela provisória incidental formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra os incisos I e II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), que estabelecem determinadas vedações para a indicação de integrantes dos conselhos de administração e das diretorias de empresas públicas, de sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

¹³ Em seu voto, o Min. Ricardo Lewandowski fez os seguintes apontamentos sobre as vedações constantes do art. 17 da Lei das Estatais: “[A]fastar indiscriminadamente pessoas que atuam na vida pública, seja na estrutura governamental, seja no âmbito partidário ou eleitoral, da gestão das empresas estatais, constitui discriminação odiosa e injustificável sob o ponto de vista do princípio republicano, nuclear de nossa Carta Magna. (...) A presunção de conflito de interesse não pode ser absoluta e intransponível, como estabelecida na hipótese de Ministros de Estado, Secretários de Estado, Secretários Municipais e de outros agentes públicos e privados indigitados na Lei 13.303/2016, mesmo que tenham a experiência e a aptidão exigidas pelo ordenamento jurídico para a gestão de empresas estatais, e não obstante sejam pessoas idôneas e de boa reputação”. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tutela provisória incidental na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 7.331/ DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 16 de março de 2023)

¹⁴ “Não se pode desconsiderar, contudo, que a medida cautelar monocraticamente deferida permaneceu em vigor por mais de um ano. Durante esse interregno, várias nomeações foram feitas, nos mais variados níveis federativos, de forma legítima – uma vez que ancorados na decisão cautelar. (...) Acolhimento da proposta suscitada pelo Ministro Dias Toffoli, para preservação das nomeações realizadas sob a égide do comando liminar, autorizada a manutenção dos dirigentes nos cargos atualmente ocupados. (...) Por unanimidade, o Tribunal manteve as nomeações ocorridas durante a vigência da liminar deferida pelo Relator em 16/3/2023 ou anteriormente a essa decisão.” SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 7.331/ DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: André Mendonça. Julgado em 09/05/2024.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

21. No julgamento da ADI 7.331, a controvérsia central dizia respeito à constitucionalidade de se vedar a possibilidade de indicação para cargos de direção das empresas estatais de pessoas que ocuparam quaisquer dos cargos/posições elencados expressamente nos incisos I e II do art. 17, §2º, da Lei das Estatais. O STF, por maioria, concluiu que a Lei das Estatais previu a adoção de critérios razoáveis e proporcionais para a ocupação de cargos nos Conselhos de Administração e nas Diretorias de empresas estatais.

22. Entendeu-se que as restrições expressas e taxativas ao exercício de cargos de administração de estatais são opções legislativas legítimas, voltadas a fortalecer a autonomia decisória dos seus dirigentes. Nesse sentido, refiro-me ao voto do Min. Alexandre de Moraes¹⁵:

Por certo, não se pode compreender tal aferição – a do potencial conflito de interesses – diante de **um critério absoluto**. Todavia, trata-se de uma opção legislativa, que se apresenta **justificada**. Não há limite ao exercício de cargos ou funções, tão somente uma restrição para que não haja acumulação que, potencialmente, possa comprometer a governança das empresas. (grifei)

23. Por outro lado, a vedação prescrita no art. 17, §2º, inc. V, da Lei das Estatais não permite uma leitura excessivamente ampliativa, pois - diferentemente do que ocorre com o texto objetivo dos incisos I e II do art. 17, §2º, da Lei das Estatais – estamos diante de seu texto subjetivo e genérico, que precisa ser cuidadosamente aplicado, sob pena de restringir injustificadamente candidaturas legítimas e alinhadas ao interesse público.

24. O objetivo do referido dispositivo é vedar que a ocupação de cargos no Conselho de Administração e na Diretoria de empresas estatais por pessoas que possuam efetivo, evidente e nítido conflito de interesses, a ponto de restar comprometida a sua independência para exercer o cargo na administração da estatal de acordo com o interesse social.

25. Não é a mera existência de um interesse decorrente da ocupação de função pública que deve tornar o candidato inelegível para o Conselho de Administração ou a Diretoria da empresa estatal, mas sim a situação concreta em que a posição ocupada na Administração Pública torne inconciliável a ocupação simultânea de cargo em empresa estatal.

26. O impedimento deve ser reputado existente apenas e tão-somente nos casos em que o interesse decorrente da função pública seja conflitante e inconciliável com aquele que o indivíduo deve perseguir na sua função de membro do Conselho de Administração ou da Diretoria.

¹⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 7.331/ DF. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 08 de maio de 2024.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

27. Na seção subsequente, passo a analisar detalhadamente o suposto enquadramento de Pietro Mendes e Efrain da Cruz em situação de inelegibilidade por conflito de interesses, com base no art. 17, §2º, inc. V, da Lei das Estatais.

II. DA SUPOSTA INELEGIBILIDADE POR CONFLITO DE INTERESSES PRESUMIDO

28. Como visto, o Comitê de Elegibilidade (COPE/CELEG) e o Conselho de Administração da Petrobras consideraram que a cumulação dos cargos na Secretaria do MME e no Conselho de Administração da Petrobras seria vedada por força do art. 17, §2º, V, da Lei das Estatais, o que tornaria Pietro Mendes e Efrain da Cruz inelegíveis.

29. Supostamente o cargo público que ocupavam à época teria o condão de atrair “*um permanente conflito de interesses, uma vez que os atos praticados pelo indicado no âmbito do referido órgão seriam capazes de influenciar materialmente as suas decisões enquanto Presidente do Conselho de Administração da Petrobras*”.

30. De acordo com a tese acusatória, por conta de potencial conflito, em abstrato, suscitado por comitê de assessoramento ao Conselho de Administração¹⁶, tais candidatos seriam inelegíveis ao Conselho de Administração da Petrobras, uma vez que não seria possível mitigar o conflito de interesses entre estes candidatos e a Petrobras.

31. Atuando como membros do Conselho de Administração, os candidatos não teriam a isenção necessária para desempenhar as suas funções na Petrobras e, conseqüentemente, não poderiam cumprir fielmente as suas atribuições, uma vez que, possivelmente, poderiam ter que decidir entre buscar o interesse da Companhia *ou* satisfazer interesses alinhados a propostas públicas, caso estas fossem divergentes.

32. A tese acusatória entendeu tratar-se de uma situação de conflito permanente e insuperável, que seria impeditivo à designação dos candidatos para o cargo de administração da Petrobras.

33. Respeitosamente, discordo da tese de Acusação. Todavia, registro aqui que a posição da Área Técnica é legítima e deve ser valorizada. Estamos diante de discussões recentes sobre a Lei das Estatais, que está em processo de amadurecimento de sua aplicação, com a CVM e diversos outros entes da Administração Pública buscando compreender a melhor forma de dar cumprimento aos comandos decorrentes da Lei das Estatais.

34. Passando à análise do caso concreto, entendo que as situações de conflito de interesse

¹⁶ Referindo-se ao COPE/CELEG da Petrobras.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

precisam ser analisadas de forma casuística, observando as nuances e especificidades de cada caso em concreto. Tal análise deve ser realizada sob as lentes da *presunção de boa-fé*, que é Princípio Geral do Direito universalmente aceito, conforme a parêmia de que “*a boa-fé deve ser presumida, enquanto a má-fé deve ser provada*”.

35. No reconhecimento dos casos em que se *pode* ou *não pode* cumular cargos públicos com posições em Conselho de Administração ou em Diretoria das empresas estatais, deve-se distinguir as hipóteses que tenham sido proibidas de forma *objetiva* por lei, daquelas decorrentes de eventual leitura *subjetiva* e ampliativa dos comandos contidos na Lei das Estatais.

36. É, neste sentido, que especialmente os casos supostamente alcançados pelo art. 17, §2º, inc. V, da Lei das Estatais precisam ser interpretados de forma restritiva. As hipóteses de restrição do direito de indicação a cargos não se presumem, uma vez que restrições a direito devem ser interpretadas e aplicadas de forma limitada, seguindo a melhor hermenêutica¹⁷.

37. Embora não estejamos propriamente diante de casos de conflitos de interesse por parte de acionistas no exercício do direito de voto em assembleias (art. 115 LSA) e, guardadas as devidas proporções, também não estejamos antecipadamente diante de situação de conflito de interesses por administrador intervindo em operação social na qual esteja em conflito (art. 156 da LSA), em alguma medida, cabem aqui as reflexões sobre a controvérsia relativa à escolha do critério para determinar a existência ou não do conflito de interesses.

38. Classicamente, as posições teóricas para identificação do conflito de interesses são organizadas entre as vertentes formal e material¹⁸:

- (i) Pelo critério **formal**, entende-se que, diante de uma situação de potencial conflito de interesses, a lei estabelece uma proibição formal e apriorística (ex ante factum), decorrente da posição ocupada em potencial contraposição à sociedade;
- (ii) Pelo critério **material ou substancial**, o conflito de interesses requer a existência de interesse efetivamente colidente e incompatível ao interesse social, a ser examinado em cada caso mediante análise posterior da decisão concreta (ex post factum).

¹⁷ Nesse sentido leciona Carlos Maximiliano que: (...) restrições ao uso ou posse de qualquer direito, faculdade ou prerrogativa não se presumem (...). Cumpre opinar pela inexistência da exceção referida, quando esta se não impõe à evidência ou dúvida razoável para sobre a sua aplicabilidade a determinada hipótese. (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 237).

¹⁸ Em referência à obra seminal de Erasmo Valladão, que sistematizou a discussão em torno do conflito de interesses em companhias. (FRANÇA, Erasmo Valladão Azevedo de Novaes e. **Conflito de interesses nas assembleias de S.A.**: e outros escritos sobre conflito de interesses). São Paulo, Malheiros, 1993).



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

39. Como tenho defendido academicamente¹⁹ e em precedentes recentes da CVM²⁰, o critério substancial é o mais adequado para determinar a existência ou não do conflito de interesses.

40. O conflito de interesses no âmbito da lei societária requer a existência de interesse efetivamente colidente e incompatível ao interesse social, a ser examinado em cada caso mediante análise posterior da situação em que o conflito de interesses supostamente aconteceu.

41. Respeitados os casos em que, por força de lei, o conflito de interesses for objetivamente determinado, não se deve presumir de forma absoluta e intransponível que determinado agente público está conflitado para ocupar determinado cargo por supostamente ter atribuição pública que gere a ameaça de que eventual conflito venha a ocorrer.

42. Na esfera pública, antes mesmo da existência da Lei das Estatais, a Lei nº 12.813/2013 (conhecida como, “Lei de Conflito de Interesses”) foi criada para dirimir as situações de conflito de interesse no exercício do cargo público, em especial a relação do agente público com o setor privado.

43. Nos termos da referida lei, considera-se conflito de interesses:

A situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.

44. Em outras palavras, o simples confronto entre o interesse público e privado no exercício do cargo/emprego público não configura efetivamente uma situação de conflito. Para tal caracterização, é necessário que o confronto implique em prejuízo para o interesse coletivo ou para o desempenho da função pública.²¹

45. A meu ver, a leitura sistemática do art. 17, §2º, inc. V, da Lei das Estatais, não permite um conflito presumido, permanente e irrestrito de ocupantes de cargos federais, especialmente porque nas situações do inciso V, estamos diante de um conceito aberto e

¹⁹ NASCIMENTO, João Pedro B. “*Conflito de interesses no exercício do direito de votos nas sociedades anônimas*”. In: **Temas de Direito Empresarial**: Direito Societário, Mercado de Capitais e Direito da Insolvência. São Paulo: Quartier Latin, 2022, p. 86.

²⁰ Menciona-se, em especial, os julgamentos no: (i) PAS CVM nº 19957.004392/2020-67, j. em 16/08/2022; (ii) PAS CVM nº 19957.003175/2020-50, j. em 08/11/2022; (iii) PAS CVM nº 19957.009294/2017-11, j. em 04/04/2023; e (iv) PAS CVM nº 19957.008172/2021-93 j. em 05/09/2023, todos sob relatoria Dir. Alexandre Costa Rangel.

²¹ O art. 5º da Lei de Conflito de Interesses prevê as situações que configuram conflito de interesse sendo estas vedadas a todos no exercício do cargo ou emprego público. Ainda, o mesmo normativo, prevê que caso o agente público tenha qualquer dúvida sobre situações que possam eventualmente configurar conflito de interesse os órgãos competentes, quais sejam a CGU e a CEP, devem ser formalmente consultados.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

abstrato²².

46. Em linha com o entendimento consolidado pelo STF na ADI 7.331, em alguns casos, o legislador expressamente indicou uma proibição *a priori* para determinados agentes públicos e privados ocuparem cargos de direção das estatais.²³ Nesses casos, a opção legislativa foi expressa e direcionada a posições/cargos específicos, que não podem acumular os cargos.

47. Para os demais casos em que não há menção expressa no texto legal, não é possível extrair um impedimento presumido e insuperável. A análise da indicação deve ser sempre circunstanciada em função das atribuições do cargo de origem e da extensão do potencial conflito de interesses entre os cargos acumulados, cabendo medidas para identificar, evitar e remediar a ocorrência de eventuais conflitos.

48. A presunção de conflito de interesses não pode ser absoluta e intransponível,²⁴ de modo a assumir que os interesses da Companhia serão sacrificados em detrimento das atribuições exercidas em outro cargo público, sem que seja possível mitigar a ocorrência de tais conflitos.

49. A tese de que os candidatos incorriam em um “conflito permanente e insuperável” depende de duas premissas básicas: (i) em função das atribuições do cargo, o agente se encontra permanentemente em uma posição que terá que sacrificar o interesse da companhia em prol de outro interesse divergente; e (ii) o conflito é irremediável, não sendo possível adotar medidas aptas a mitigá-lo. A meu ver, ambas as premissas são incorretas.

50. Em primeiro lugar, não é possível antecipar que os atos praticados no exercício dos cargos públicos em questão irão afetar a sua isenção para tomar toda e qualquer decisão enquanto membro do Conselho de Administração da Petrobras. Apenas um exame casuístico da substância/matéria da deliberação poderá determinar, *a posteriori*, se houve um sacrifício efetivo do interesse social.²⁵

²² Diferentemente do que ocorre, por exemplo, nos casos dos incisos I a III do próprio §2º do art. 17 da Lei das Estatais, que tem texto objetivo e determinado.

²³ Em paralelo, o art. 115, §1º, da Lei nº 6.404/1976 também estabelece certas hipóteses de proibição de voto (*divieto di voto*), em que bastaria ao acionista encontrar-se formalmente na situação expressamente descrita pela lei para que incidisse o impedimento de voto, independentemente do exame do mérito. A esse respeito, veja-se FRANÇA, Erasmo Valladão Azevedo de Novaes e. **Conflito de interesses nas assembleias de S.A.**: (e outros escritos sobre conflito de interesses). São Paulo, Malheiros, 1993.

²⁴ Em linha com o voto do Min. Ricardo Lewandowski na tutela provisória incidental na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 7.331/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 16 de março de 2023.

²⁵ “*Interesse conflitante significa interesse oposto, contrário, incompatível ou colidente. Não é apenas interesse diferente, ou distinto, que pode ser, inclusive, coincidente com o da companhia, ou complementar a este: é válido o voto proferido pelo acionista no interesse da companhia, ainda que na deliberação tenha outro interesse próprio, distinto do da companhia, desde que não seja com este conflitante. [...] Se o acionista tem interesse conflitante com o da companhia mas*



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

51. Adicionalmente, a estrutura de governança da companhia pode contar com mecanismos e procedimentos internos para identificar e prevenir a ocorrência de conflitos, tais como (i) Códigos de Ética e Conduta; (ii) Políticas de Prevenção; e (iii) Comitês de Governança.

52. Veja-se a este respeito as excelentes recomendações e orientações que são trazidas anualmente pela SEP da CVM às companhias abertas, tal como se observa por exemplo nos itens 13.16 e seguintes do Ofício Circular/Anual-2024-CVM/SEP.

53. De modo semelhante, veja-se também a recomendação do *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2024)* acerca dos mecanismos de prevenção de conflitos de interesse no Conselho de Administração de estatais:²⁶

Principle VI.E. Mechanisms should be implemented to avoid conflicts of interest preventing any board member from objectively carrying out their duties and to limit political interference in board processes. Politicians who are in a position to materially influence the operating conditions of SOEs [state-owned enterprises] should not serve on their boards. Former such persons should be subject to predetermined cooling-off periods. Civil servants and other public officials can serve on boards under the condition that they are nominated based on merit and conflict of interest requirements apply to them.

54. A noção de conflito presumido parte da presunção da má-fé dos candidatos no exercício de seus mandatos, antes mesmo de lhes ser dada a oportunidade de atuar segundo o interesse social, sendo esta abordagem contrária ao já citado princípio geral de direito da presunção de boa-fé, desconsiderando a jurisprudência dos Tribunais Superiores²⁷.

55. O Código Civil incorpora a presunção de boa-fé nas relações contratuais e obrigacionais. A dimensão objetiva da boa-fé, que prescreve um dever de agir de acordo com arquétipos de comportamentos éticos, impõe uma obrigação positiva de compatibilizar interesses contrastantes e uma obrigação negativa de evitar o exercício abusivo de direitos.²⁸

vota efetivamente no interesse desta, e não em outro interesse extra social, o exercício do voto é regular e válido. [...] O ato ilícito consiste em votar em interesse contrário ao da companhia, e não em votar tendo um interesse extra social." (PEDREIRA, José Luiz Bulhões. Parecer citado pelo então diretor da CVM Luiz Antonio de Sampaio Campos em face do julgamento do Processo CVM TA RJ2002/1153)

²⁶ OECD (2024). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024*, OECD Publishing, Paris. 'Principle VI.E'. p. 21.

²⁷ Tema nº 243 do STJ. REsp 956.943/PR, Rel. Ministra Nancy Andrigli, Rel. p/ Acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, julgado em 20/08/2014, DJe 01/12/2014.

²⁸ "A boa-fé objetiva não importa, como visto, em sacrifício de posições individuais de uma parte em favor da contraparte, visando ao reverso compatibilizar os recíprocos e contrastantes interesses (...) seja por meio da imposição positiva de deveres anexos, seja por meio da proibição de exercer abusivamente as situações jurídicas subjetivas". TEPEDINO, Gustavo. **Fundamentos do direito civil**: obrigações. 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 71.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

56. Tendo aceitado a indicação para o cargo, presume-se que o administrador nomeado irá exercer a sua função de boa-fé, de modo a atender os seus deveres legais e estatutários. Se, posteriormente, o administrador se desviar do padrão de comportamento esperado, caberá naturalmente a sua responsabilização, caso demonstrado que agiu contrariamente ao interesse social naquela situação.²⁹

57. Registro que interpretar o caso concreto de forma a não presumir o conflito de interesses não significa negar o risco de que situações de conflito de interesses venham a efetivamente acontecer e estarem sujeitas as punições aplicáveis.

58. Caso a Assembleia Geral entenda que a opinião dos comitês de assessoramento sobre potencial situação de conflito de interesses não seja suficiente para tornar o candidato inelegível, a Companhia deve estar preparada para lidar com os casos em concreto em que eventual conflito de interesses venha a se materializar.

59. Tanto os acionistas que votarem pela aprovação do candidato que vier a se revelar conflitado quanto os próprios administradores que venham a ocupar cargo em conflito devem estar preparados para efeitos e penalidades de situações concretas em que o conflito de interesses aconteça.

60. Caso o administrador da empresa estatal eleito neste contexto de potencial conflito venha a se deparar com uma situação concreta e específica, em que a sua isenção para atuar em defesa do interesse social esteja comprometida em virtude de interesse conflitante (seja este particular ou ligado ao cargo público que ocupa), será vedado ao administrador intervir em tal situação.

61. Aplicar-se-á aqui o artigo 156 da Lei nº 6.404/1976, segundo o qual é vedado ao administrador intervir em qualquer operação social em que tiver interesse conflitante com o da companhia, bem como na deliberação que a respeito tomarem os demais administradores, cumprindo-lhe cientificá-los do seu impedimento e fazer consignar, em ata de reunião do conselho de administração ou da diretoria, a natureza e extensão do seu interesse.

62. Veja-se que, ainda que observado o disposto no artigo 156 da Lei nº 6.404/1976, o administrador somente pode contratar com a companhia em condições razoáveis ou

²⁹ “Vale dizer, ainda, que o atendimento ao interesse da companhia não é apenas a finalidade dos administradores, mas a justificativa para que lhes sejam conferidos poderes em nome da companhia, no sentido de que o exercício de tais poderes só se mostra legítimo na medida em que eles perseguem o melhor interesse da companhia. (...) De fato, o interesse da companhia é o cerne que distingue o legítimo exercício das atribuições do desvio de poder”. CASTELLO BRANCO, Adriano. **O Conselho de Administração nas Sociedades Anônimas**. 2ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2007. p. 128.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

equitativas, idênticas às que prevalecem no mercado ou em que a companhia contrataria com terceiros.

63. De modo a prevenir a ocorrência de conflitos de interesses envolvendo estes administradores, que supostamente ocupem funções públicas e, ao mesmo tempo, tenham assento no Conselho de Administração e/ou na Diretoria de empresas estatais, endosso as recomendações de Nelson Eizirik em análise de situações preventivas em relação ao disposto no artigo 156 da Lei nº 6.404/1976, nos seguintes termos:

*Nas situações em que, após realizar uma avaliação do mérito da operação, o administrador concluir que sua aprovação poderá prejudicar interesse legítimo da companhia, ele deve se abster de participar da deliberação, cientificar os demais administradores e fazer constar da ata o seu impedimento. Assim, o negócio poderá ser aprovado apenas pelos administradores não interessados. Recomenda-se, em tal situação, que o administrador revele aos demais administradores não interessados todos os detalhes da operação, e não só abstenha-se de votar como também retire-se do recinto durante a deliberação. (...) Caso a operação, ainda que aprovada pelos administradores desinteressados, não seja em condições de mercado, o negócio é anulável e o administrador será obrigado a transferir para a companhia as vantagens que tiver auferido.*³⁰

64. O negócio contratado com infração do disposto no artigo 156 da Lei nº 6.404/1976 são anuláveis, sendo que o administrador interessado será obrigado a transferir para a companhia as vantagens que dele tiver auferido.

65. Por todo exposto, não vislumbro um conflito permanente e irrestrito que pudesse impedir *a priori* a designação de Pietro Mendes e Efrain da Cruz como integrantes do Conselho de Administração da Petrobras.

III. DO SUPOSTO ABUSO DE PODER DA UNIÃO FEDERAL

66. De acordo com a SEP, restou demonstrado o abuso do poder de controle da União ao indicar e eleger dois candidatos inaptos, ensejando sua responsabilização com base no §1º, alínea "d" da Lei nº 6.404/76. No seu entendimento, caberia ao acionista controlador refutar a manifestação do COPE/CELEG demonstrando que os candidatos não estariam impedidos, o que, em tese, não ocorreu.

67. A meu ver, a acusação é improcedente.

³⁰ EIZIRIK, Nelson. **A Lei das S/A Comentada**. Volume III. 2ª Ed. Revista e Ampliada. Arts. 138 a 205. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 154-155.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

68. A manutenção das indicações ao Conselho de Administração teve suporte em manifestações técnicas da Controladoria-Geral da União/ Advocacia-Geral da União/ Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Minas e Energia (CONJUR-MEE)³¹; e (ii) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional do Ministério da Fazenda (CAS/PGFN).³²

69. Os pareceres dos órgãos consultivos e de controle respaldavam a elegibilidade dos indicados, sustentando a inexistência de conflito de interesses nos termos do art. 17, §2º, V, da Lei das Estatais. Ressalto que não havia entendimento consolidado e definitivo que desabonasse as indicações.

70. Ressalto que o entendimento quanto à natureza subjetiva e aos limites jurídicos da vedação disposta no art. 17, §2º, V da Lei nº 13.303/76, foram ratificados em Parecer da Advocacia Geral da União³³. Veja-se:

“O conflito de interesses previsto na Lei das Estatais (art. 17, §2º, V, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016) deve ser avaliado de forma individualizada pelos órgãos competentes da Administração direta e, em caso de dúvida sobre como prevenir a sua ocorrência, mediante a realização de consulta à Comissão de Ética Pública - CEP ou à Controladoria-Geral da União - CGU (...); e caso não seja vislumbrado óbice pelas autoridades competentes, submetido à assembleia geral da empresa, à luz dos art. 117, 121, 122 e 147, §3º e 156 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, a quem caberá decidir, com o auxílio de seus órgãos internos, sobre a elegibilidade à luz da proteção dos interesses da companhia”.

71. Com base nas considerações que fiz nas seções anteriores, não é possível concluir que Pietro Mendes e Efrain da Cruz estavam inaptos para o exercício do cargo de administradores da Petrobras. Assim sendo, estão ausentes os elementos caracterizadores do exercício abusivo de poder de controle.

72. Por todo o exposto, a União Federal, na qualidade de acionista controlador, deve ser **absolvida** da acusação de violação ao disposto no art. 117, §1º, alínea “d” da Lei nº 6.404/1976, por indicar e eleger dois candidatos inaptos na AGE realizada em 27/04/2023.

IV. DA RESPONSABILIDADE DOS CANDIDATOS ELEITOS

73. Por fim, acompanho o entendimento da Diretora Relatora quanto à absolvição de Pietro Mendes e Efrain da Cruz. Tendo em vista as considerações anteriores sobre a ausência de abuso de poder da União Federal e a inexistência de um impedimento permanente e irrestrito dos conselheiros eleitos, concluo ser improcedente também a acusação de

³¹ Doc. 1792437.

³² Doc. 1792438.

³³ Doc. 1973880.



COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Rua Sete de Setembro, 111/2-5º e 23-34º Andares, Centro, Rio de Janeiro/RJ - CEP 20050-901 - Brasil - Tel: (21) 3554-8686

descumprimento ao §1º e 3º do art. 147 da Lei 6.404/76, c/c § 2º, Inciso V, do art. 17 da Lei 13.303/16.

Conclusão

74. Em conclusão, voto pela absolvição de:

- (a) **União Federal**, na qualidade de acionista controlador da Petrobras, pelo descumprimento ao disposto no art. 117, §1º, alínea “d” da Lei nº 6.404/1976, por indicar e eleger dois candidatos inaptos na AGE realizada em 27/04/2023; e
- (b) **Pietro Mendes e Efrain da Cruz**, na qualidade de membros do Conselho de Administração da Petrobras, pelo descumprimento ao disposto no §§1º e 3º, inciso II, do art. 147 da Lei 6.404/76, c/c § 2º, inciso V, do Art. 17 da Lei 13.303/16, ao aceitarem a indicação para o cargo de membro do Conselho de Administração da Companhia mesmo sendo inelegíveis, inclusive assinando o termo de posse informando que não seriam inelegíveis na AGE realizada em 27/04/2023.

É como voto.

Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 2024.

João Pedro Nascimento

Presidente