



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

www.cvm.gov.br

PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CVM Nº 19957.007469/2023-01

Reg. Col. 3014/24

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

Assunto: Apurar a responsabilidade da União pela indicação e eleição de pessoas supostamente inelegíveis para o conselho de administração da Petrobras, e dessas pessoas pela aceitação do cargo para o qual estariam impedidos

Relatora: Diretora Marina Copola

RELATÓRIO

I. OBJETO E ORIGEM

1. Trata-se de Processo Administrativo Sancionador – PAS instaurado pela Superintendência de Relações com Empresas – SEP (“Acusação”) em face da União Federal (“União”), na qualidade de acionista controladora da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras (“Companhia” ou “Petrobras”), bem como de Efrain Pereira da Cruz (“Efrain Cruz”) e de Pietro Adamo Sampaio Mendes (“Pietro Mendes”), que, após terem sido indicados pela União, foram eleitos como membro e presidente do conselho de administração da Companhia, respectivamente, na assembleia geral ordinária realizada em 27/04/2023 (“AGO”)¹.

2. O presente PAS tem origem no Processo CVM nº 19957.002620/2023-15, instaurado pela SEP após a convocação da AGO em 27/03/2023, para obter esclarecimentos da Petrobras² relacionados à inclusão, no boletim de voto à distância, de candidatos ao conselho de administração que haviam sido considerados inelegíveis pelo próprio conselho de administração e pelo comitê de pessoas e elegibilidade (“COPE/CELEG”) da Companhia.

3. No entendimento desses órgãos de governança, Efrain Cruz e Pietro Mendes estariam impedidos de integrar o conselho de administração por ocuparem os cargos de secretário-

¹ Doc. nº 1768695.

² Ofício nº 41/2023/CVM/SEP/GEA-3 (doc. nº 1749834).



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

www.cvm.gov.br

executivo do Ministério de Minas e Energia (“MME”) e de Secretário do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do MME (“SPG”), respectivamente, o que os colocaria em permanente posição de conflito de interesses com a Petrobras.

4. Antes da realização da AGO, após obter esclarecimentos da Petrobras³, a área técnica se manifestou, em linha com o conselho de administração e o COPE/CELEG, pela inelegibilidade de Pietro Mendes⁴, o que comunicou à Companhia por meio do Ofício nº 68/2023/CVM/SEP/GEA-3⁵.

5. Nesse contexto, após a Consultoria Jurídica junto ao MME se manifestar pela legalidade das indicações feitas pela União por meio do Parecer nº 00113/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU (“Parecer CONJUR-MME”)⁶, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN instruiu o representante da União na AGO a ratificar as indicações realizadas, incluindo a de Efrain Cruz e Pietro Mendes, dado que “inobstante as manifestações desfavoráveis do COPE/CELEG e do CA da Petrobras quanto a elegibilidade dessas indicações, a acionista controladora não vislumbra óbice jurídico a impedir suas eleições, nos termos manifestados pel[o] [Parecer CONJUR-MME]”, conforme consubstanciado no Parecer PGFN nº 943/2023/MF (“Parecer PGFN nº 943/2023”)⁷.

6. Após a AGO, a SEP solicitou manifestação prévia sobre os fatos nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução CVM nº 45/2011⁸, bem como requereu o envio das declarações de Efrain Cruz e Pietro Mendes de que não incidiriam em qualquer impedimento legal para o exercício de seus cargos, conforme o art. 46 da Resolução CVM nº 80/2021⁹. Em resposta, a União apresentou o Parecer PGFN nº 1442/2023/MF (“Parecer PGFN nº 1442/2023”)¹⁰ e os

³ Doc. nº 1753746.

⁴ Parecer Técnico nº 28/2023-CVM/SEP/GEA-3 (doc. nº 1754467).

⁵ Doc. nº 1758646.

⁶ Doc. nº 1792437.

⁷ Doc. nº 1792438.

⁸ Art. 5º Previamente à formulação da acusação, as superintendências devem diligenciar no sentido de obter diretamente do investigado esclarecimentos sobre os fatos que podem ser a ele imputados. Parágrafo único. Considera-se atendido o disposto no caput sempre que o investigado: [...] II – tenha sido oficiado para prestar esclarecimentos sobre os fatos que podem ser a ele imputados, ainda que não o faça.

⁹ Ofícios nº 82/2023/CVM/SEP/GEA-3 e nº 98/2023/CVM/SEP/GEA-3 (docs. nº 1768713 e nº 1787882).

¹⁰ Doc. nº 1797619.



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

www.cvm.gov.br

acusados pessoa física, além de suas manifestações¹¹, encaminharam seus respectivos termos de posse¹².

7. Com base no que foi apurado, a área técnica elaborou o Parecer Técnico nº 60/2023-CVM/SEP/GEA-3¹³ e, na sequência, formulou termo de acusação¹⁴, posteriormente aditado (“Termo de Acusação”)¹⁵, no qual imputou:

- i) à União Federal, na qualidade de acionista controladora da Petrobras, o descumprimento do art. 117, §1º, alínea “d”, da Lei nº 6.404/1976¹⁶, por indicar e eleger dois candidatos inaptos na AGO; e
- ii) a Efrain Cruz e a Pietro Mendes, o descumprimento do art. 147, §1º e §3º, inciso II, da Lei nº 6.404/1976¹⁷ c/c art. 17, §2º, inciso V, da Lei nº 13.303/2016, por, mesmo sendo inelegíveis, aceitarem a indicação e tomarem posse nos cargos de membro e presidente do conselho de administração da Petrobras, respectivamente.

8. A seguir, trato mais detidamente da fundamentação apresentada pela SEP para essas imputações, assim como de seu pressuposto, o entendimento de que Efrain Cruz e Pietro Mendes estariam em permanente conflito de interesses com a Petrobras e, por isso, seriam inelegíveis.

¹¹ Docs. nº 1792425 e nº 1800244.

¹² Docs. nº 1787537, nº 1787539, nº 1787540 e nº 1787542.

¹³ Doc. nº 1805516.

¹⁴ Doc. nº 1812017.

¹⁵ Doc. nº 1878780.

¹⁶ Art. 117. O acionista controlador responde pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder. §1º São modalidades de exercício abusivo de poder: [...] d) eleger administrador ou fiscal que sabe inapto, moral ou tecnicamente; [...].

¹⁷ Art. 147. Quando a lei exigir certos requisitos para a investidura em cargo de administração da companhia, a assembléia-geral somente poderá eleger quem tenha exibido os necessários comprovantes, dos quais se arquivará cópia autêntica na sede social. § 1º São inelegíveis para os cargos de administração da companhia as pessoas impedidas por lei especial, ou condenadas por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato, contra a economia popular, a fé pública ou a propriedade, ou a pena criminal que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos. [...] § 3º O conselheiro deve ter reputação ilibada, não podendo ser eleito, salvo dispensa da assembléia-geral, aquele que: [...] II - tiver interesse conflitante com a 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

www.cvm.gov.br

II. ACUSAÇÃO

Conflito de interesses e inelegibilidade

9. A Acusação alega que a eleição de Efrain Cruz e Pietro Mendes para o conselho de administração da Petrobras teria contrariado o art. 17, §2º, inciso V, da Lei nº 13.303/2016, assim como o art. 29, inciso X, do Decreto nº 8.945/2016¹⁸, que regulamenta referida lei. Ambos vedam a indicação, para a administração de empresas estatais, de pessoas que tenham ou possam ter qualquer forma de conflito de interesse com a empresa ou com seu controlador.

10. A SEP entende, em linha com o que haviam manifestado o COPE/CELEG¹⁹ e o conselho de administração da Companhia²⁰, que as funções desempenhadas pelos acusados no MME os colocariam em permanente situação de conflito de interesses com a Petrobras, uma vez que os atos praticados em tais funções seriam capazes de influenciar materialmente a sua atuação no conselho de administração (e vice-versa).

11. Nessa linha, a Acusação destaca que Pietro Mendes, na qualidade de SPG, seria responsável por propor políticas públicas diretamente relacionadas às atividades desenvolvidas pela Companhia, enquanto, no conselho de administração, poderia ter acesso a informações estratégicas e possivelmente sigilosas da Companhia. Por isso, ele não poderia

¹⁸ Art. 29. É vedada a indicação para o Conselho de Administração e para a Diretoria: [...] X - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa estatal ou com a própria estatal; e [...].

¹⁹ Quanto a Pietro Mendes, o COPE/CELEG entendeu, por maioria, em reunião realizada em 16/03/2023 (doc. nº 1749831), que “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). Já no tocante a Efrain Cruz, em reunião realizada em 23/03/2023 (doc. nº 1761947), destacou, por maioria, que: “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).

²⁰ Em reuniões realizadas em 22 e 29/03/2023 (docs. nº 1749831 e nº 1761948), o conselho de administração da Petrobras acompanhou, por maioria, a posição do COPE/CELEG pela inelegibilidade de Pietro Mendes e de Efrain Cruz.



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

www.cvm.gov.br

cumprir fielmente suas atribuições em todas as situações de conflito de interesses com o acionista controlador.

12. Com efeito, embora seja natural que “o administrador, ao exercer sua função, inúmeras vezes se confronte com situações de interesse conflitante da companhia aberta com o acionista controlador”, a área técnica aduz que não seria possível, neste caso, adotar medidas internas de mitigação desses conflitos, em linha com o “entendimento da própria Companhia, que possui[ria] um conjunto mais amplo de informações”.

13. Consequentemente, a SEP considera que a situação dos acusados ensejaria o risco de a gestão da Petrobras favorecer interesses da União, em detrimento daqueles da própria Companhia, o que contrariaria a Lei nº 13.303/2016, que teria entre seus objetivos evitar que o interesse público seja exercido de forma incompatível com o interesse privado, sacrificando a finalidade econômica da sociedade de economia mista.

14. Nesse sentido, a Acusação buscou rebater os argumentos do Parecer CONJUR-MME, em que a União se baseou para sustentar a legalidade das indicações.

15. Em primeiro lugar, a área técnica se insurgiu contra o argumento da Consultoria Jurídica do MME de que o art. 17, §2º, inciso V, da Lei nº 13.303/2016 deveria ser interpretado à luz do art. 3º, inciso I, da Lei nº 12.813/2013²¹, que lida especificamente com o conflito de interesses no exercício de cargos no âmbito do Poder Executivo Federal. Segundo essa leitura, nas empresas estatais, somente situações envolvendo interesses públicos e privados caracterizariam conflitos de interesse – e não seria esse o caso de Efrain Cruz e Pietro Mendes, uma vez que não haveria conflito, mas sim convergência de interesses entre a União e a Petrobras.

16. Para a Acusação, ao colocar a questão nesses termos, o parecer teria se limitado a analisar tão somente um possível conflito de interesses do administrador em relação à União, mas não um potencial conflito com os interesses privados da Petrobras.

²¹ Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se: I - 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; e [...].



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

www.cvm.gov.br

17. Nesse sentido, a área técnica sustenta que a Petrobras, sendo uma sociedade de economia mista, deveria também perseguir os interesses privados de seus acionistas, o que seria corroborado pelo art. 3º de seu estatuto social. Esse dispositivo prevê que quando a Companhia for orientada a contribuir para o interesse público, a União a compensará, a cada exercício social, pela diferença entre as condições de mercado definidas e o resultado operacional ou retorno econômico da obrigação assumida, criando assim medidas mitigadoras para quando tão somente o interesse público for perseguido.

18. A SEP também se insurgiu contra o argumento da Consultoria Jurídica do MME de que o art. 17, §2º, da Lei nº 13.303/2016 deveria ser interpretado da maneira mais restritiva possível, pois não seria possível basear a caracterização de conflito de interesses apenas em presunções derivadas da ocupação de cargos públicos. A área técnica alegou que tal posicionamento colidiria com as decisões do Colegiado da CVM no âmbito dos Processos CVM nº 19957.004466/2018-41 e nº 19957.011269/2017-05, em que as vedações previstas em tal dispositivo foram aplicadas tanto a candidatos ao conselho fiscal de empresas estatais quanto a membros de comitê estatutário de indicação e avaliação.

Abuso do poder de controle

19. Partindo da premissa de que Efrain Cruz e Pietro Mendes seriam, pelas razões já expostas, inelegíveis para o conselho de administração da Petrobras, a Acusação entende que, ao indicá-los e votar para elegê-los na AGO, a União teria desrespeitado as regras de governança da Companhia e atuado em abuso de poder de controle, promovendo exclusivamente os seus próprios interesses, em violação ao art. 117, §1º, alínea “d”, da Lei nº 6.404/1976.

20. Para a SEP, “[a]o ir contra a decisão do [COPE/CELEG] e do Conselho de Administração, o acionista controlador [teria] a obrigação de ter certeza de que de fato não existia um impedimento, e não simplesmente apresentar documentos com entendimento contrário”, como a União teria feito em relação aos pareceres utilizados para atestar a elegibilidade dos dois conselheiros.



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

www.cvm.gov.br

21. Para a Acusação, embora a adoção de uma postura diligente permita que decisões sejam fundamentadas em pareceres de terceiros, isso não dispensaria o dever de analisar criticamente as informações neles contidas.

22. Em contraposição ao que a União alegou em sede de manifestação prévia, na forma do Parecer PGFN nº 1442/2023, no sentido de que as manifestações do COPE/CELEG e do conselho de administração da Companhia teriam caráter meramente opinativo e de que a assembleia geral seria o órgão soberano, com legitimidade para eleger os membros do conselho de administração, a SEP frisou que, diante das manifestações dos órgãos de governança da Companhia e, no caso de Pietro Mendes, inclusive da SEP, caberia ao controlador assegurar que os indicados não apresentavam qualquer impedimento.

23. Além disso, a Acusação discorda da interpretação expansiva proposta no referido parecer para o art. 147, §3º, da Lei nº 6.404/1976, de modo a permitir o afastamento das hipóteses de impedimento do §1º do mesmo artigo e do art. 17, §2º, inciso V, da Lei nº 13.303/2016 pela assembleia geral, uma vez que:

- i) embora o art. 147, §3º, da Lei nº 6.404/1976 tenha “previsto a possibilidade da assembleia dispensar o impedimento do conselheiro com eventual interesse conflitante, o mesmo não ocorreu com as pessoas impedidas por lei especial ou no estatuto social, deixando clara sua intenção de que tal impedimento não pode ser dispensado pela assembleia”;
- ii) o art. 17, §5º, da Lei nº 13.303/2016 traria dispensa semelhante “em caso de o indicado não atender aos requisitos previstos no inciso I do art. 17, não determinando, entretanto, nenhuma possibilidade de dispensa quanto às vedações previstas no §2º do mesmo artigo”; e
- iii) “permitir que o controlador possa eleger o administrador que possui conflito de interesses ou algum outro tipo de vedação em função da ‘soberania da assembleia’ seria o mesmo que transformar em letra morta estas vedações previstas na Lei nº 13.303/2016 e no estatuto social da Companhia, uma vez que a União sempre terá a maioria para eleger seus indicados”.



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

www.cvm.gov.br

Responsabilidade dos conselheiros eleitos

24. Para a Acusação, Efrain Cruz e Pietro Mendes teriam violado o art. 147, §1º e §3º, inciso II, da Lei nº 6.404/1976 c/c art. 17, §2º, inciso V, da Lei nº 13.303/2016, ao aceitarem a indicação para o conselho de administração da Companhia mesmo sendo inelegíveis e por terem declarado, em seus termos de posse, que não se enquadrariam em qualquer hipótese de impedimento legal para o exercício do cargo, e, em particular, naquelas previstas na Lei nº 13.303/2016.

25. Em sentido contrário ao que alegaram os acusados em sede de manifestação prévia, a SEP argumentou que:

- i) a referência a situações envolvendo outras sociedades de economia mista que tiveram Procuradores-Gerais da Fazenda Nacional como conselheiros de administração não conduziria automaticamente à conclusão de que todos os casos similares estariam livres de conflitos de interesse, especialmente considerando que, no caso em análise, “foi a própria Companhia que afirmou não ser possível evitar o conflito de interesses”;
- ii) a ausência de manifestação do Colegiado da CVM sobre a inelegibilidade por conflito de interesses não autorizaria o descumprimento da legislação, sendo que, no caso de Pietro Mendes, a SEP já havia manifestado seu entendimento antes da realização da AGO; e
- iii) os administradores não poderiam ter se apoiado apenas no Parecer CONJUR-MME, que indicou que não havia impedimento, considerando as manifestações em sentido contrário dos órgãos de governança da Companhia e da SEP.

III. MANIFESTAÇÃO DA PFE-CVM

26. Nos termos do art. 7º da Resolução CVM nº 45/21²², a Procuradoria Federal Especializada junto à CVM – PFE-CVM se manifestou no sentido de que o Termo de

²² Art. 7º Antes da citação dos acusados para apresentação de defesa, a PFE deve emitir parecer sobre o termo de acusação, no prazo de 30 (trinta) dias contados da data de recebimento do termo de acusação, com o seguinte escopo: I – exame do cumprimento do art. 5º; II – análise objetiva da observância dos requisitos do art. 6º; e III – exame da adequação do rito adotado para o processo administrativo sancionador. § 1º Considerando o parecer da PFE, a superintendência deve tomar as providências que considerar cabíveis, podendo, inclusive, arquivar o



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

www.cvm.gov.br

Acusação se adequava ao disposto nos arts. 5º e 6º²³ da referida Resolução, desde que as suas sugestões para o atendimento aos incisos I, II, III e V do art. 6º fossem observadas (“Parecer PFE-CVM”)²⁴.

27. De modo a acatar tais sugestões, a SEP aditou a peça acusatória²⁵, resultando na:

- i) exclusão da imputação de descumprimento art. 154 da Lei nº 6.404/1976 c/c art. 21, §2º, inciso V, do estatuto social da Petrobras, que refletia substancialmente o art. 17, §2º, inciso II, da Lei nº 13.303/2016²⁶, que havia sido formulada em face de S.M.R., também indicado pela União e eleito para o conselho de administração, por supostamente estar em conflito com os interesses da Petrobras;
- ii) remoção da imputação que havia sido formulada em face de Efrain Cruz, de descumprimento do art. 21, §2º, inciso III, do estatuto social da Companhia, que refletia substancialmente o art. 17, §2º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016²⁷; e

processo, adequar o rito processual ou realizar eventuais ajustes no termo de acusação. § 2º O superintendente deve justificar a não adoção de eventuais providências recomendadas pelo parecer. § 3º O parecer da PFE não é obrigatório nos processos administrativos sancionadores submetidos ao rito simplificado de que trata o art. 73 desta Resolução. § 4º Sem prejuízo da emissão do parecer de que trata este artigo, as superintendências podem solicitar assessoramento jurídico direto à PFE ainda na fase de instrução.

²³ Art. 5º Previamente à formulação da acusação, as superintendências devem diligenciar no sentido de obter diretamente do investigado esclarecimentos sobre os fatos que podem ser a ele imputados. Parágrafo único. Considera-se atendido o disposto no caput sempre que o investigado: I – tenha prestado depoimento pessoal ou se manifestado voluntariamente acerca dos fatos que podem ser a ele imputados; ou II – tenha sido oficiado para prestar esclarecimentos sobre os fatos que podem ser a ele imputados, ainda que não o faça. Art. 6º Nas hipóteses em que a superintendência considerar que dispõe de elementos conclusivos quanto à autoria e à materialidade da irregularidade constatada, deve lavrar termo de acusação contendo: I – nome e qualificação dos acusados; II – narrativa dos fatos investigados que demonstre a materialidade das infrações apuradas; III – análise de autoria das infrações apuradas, contendo a individualização da conduta dos acusados, fazendo-se remissão expressa às provas que demonstrem sua participação nas infrações apuradas; IV – descrição dos esclarecimentos prestados nos termos do art. 5º; V – os dispositivos legais ou regulamentares infringidos; VI – rito a ser observado no processo administrativo sancionador; e VII – proposta de comunicação a que se refere o art. 13, se for o caso.

²⁴ Parecer nº 00109/2023/GJU-4/PFE-CVM/PGF/AGU e Despacho nº 00330/2023/PFE-CVM/PFE-CVM/PGF/AGU (doc. nº 1876773).

²⁵ Ofício Interno nº 224/2023/CVM/SEP/GEA-3 (doc. nº 1879292).

²⁶ Art. 17. [...] §2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; [...].

²⁷ Art. 17. [...] §2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo; [...].



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

www.cvm.gov.br

iii) alteração na capitulação da infração formulada em face de Pietro Mendes, que passou a incluir o art. 147, §3º, inciso II.

28. As duas primeiras sugestões guardam relação com tutela provisória incidental deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 7.331/DF²⁸ em 16/03/2023, que suprimiu parte do inciso I do §2º do art. 17 da Lei nº 13.303/2016²⁹ e, liminarmente, conferiu uma interpretação restritiva ao inciso II do mesmo parágrafo³⁰. Para a PFE-CVM, essa decisão também se aplicaria aos dispositivos do estatuto social da Companhia que refletiam referidas disposições legais, que estavam sendo utilizados como fundamento pela Acusação.

29. Consequentemente, permaneceram somente as imputações baseadas em dispositivos não afetados pela decisão que havia sido proferida na ADI nº 7.331-DF, nos termos já descritos na seção anterior.

IV. RAZÕES DE DEFESA

30. Os acusados foram regularmente citados³¹ e apresentaram suas razões de defesa tempestivamente³², as quais descrevo a seguir.

²⁸ Doc. nº 1800247.

²⁹ Cf. trecho da decisão do Rel. Min. Ricardo Lewandowski: “Em face do exposto, e considerando, especialmente, a excepcional urgência do pedido, concedo a medida cautelar requerida, ad referendum do Plenário desta Suprema Corte para declarar a inconstitucionalidade da expressão ‘de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública’, constantes do inciso I do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016, até o definitivo julgamento desta ADI”.

³⁰ Cf. trecho da decisão do Rel. Min. Ricardo Lewandowski: “Confiro, ainda, liminarmente interpretação conforme à Constituição ao inciso II do § 2º do art. 17 do referido diploma legal para afirmar que a vedação ali constante limita-se àquelas pessoas que ainda participam de estrutura decisória de partido político ou de trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, sendo vedada, contudo, a manutenção do vínculo partidário a partir do efetivo exercício no cargo, até o exame do mérito”.

³¹ Docs. nº 1882407, nº 1882446, nº 1882448, e nº 1906300

³² Docs. nº 1939425, nº 1939427, e nº 1939452.



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

www.cvm.gov.br

União Federal

31. A União iniciou sua defesa reiterando os argumentos do Parecer CONJUR-MME, já descritos neste relatório, bem como os do Parecer PGFN nº 1442/2023 em que, para além do que já foi descrito, consigna que:

- i) “o exercício concomitante de funções públicas não presum[iria] a existência de conflito de interesses, inexistindo vedação legal”; e
- ii) eventual conflito de interesses entre duas funções públicas poderia “ser solucionado no âmbito da governança da própria companhia, pela aplicação de específicos mecanismos jurídicos-societários”.

32. Em sequência, a União se manifestou:

- i) pela impossibilidade de presunção de conflito de interesses em virtude de cargo ocupado na Administração Pública, tendo alegado que:
 - (a) a tese acusatória, ao presumir um conflito de interesses genérico e permanente entre cargos públicos ocupados por Efrain Cruz e Pietro Mendes e suas funções no conselho de administração da Petrobras, seria inadequada, tendo em vista que o art. 17, §2º, inciso V, da Lei nº 13.303/2016 seria aplicável apenas à vedação de conflitos concretos relacionados à pessoa indicada, não abrangendo conflitos abstratos ou inerentes aos cargos ocupados;
 - (b) se o legislador tivesse a intenção de criar uma vedação genérica aos titulares de determinados cargos federais, tal restrição deveria ter sido expressamente prevista no próprio texto legal, o que não se verificaria; e
 - (c) com base na decisão cautelar do STF no âmbito da ADI nº 7.331/DF, que declarou a inconstitucionalidade da proibição generalizada para que ministros de Estado e ocupantes de cargos comissionados em caráter transitório fossem eleitos para conselhos de administração de estatais, seria inadequado presumir que os titulares de altos cargos da Administração Pública Federal estariam automaticamente impedidos de participar de conselhos de administração em razão de um conflito irrestrito e permanente;



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

www.cvm.gov.br

- ii) pelo direito dos acionistas de dispensar a vedação à eleição de pessoa com interesse conflitante com o da companhia, uma vez que:
 - (a) a vedação à eleição de conselheiros com interesses conflitantes, por se tratar de um impedimento subjetivo, poderia ser avaliada e dispensada pelos acionistas com base na interpretação expansiva do §3º do art. 147 da Lei nº 6.404/1976, defendida pelo Parecer PGFN nº 1442/2023;
 - (b) devido à soberania da assembleia geral, a dispensa concedida pelos acionistas seria legítima e não deveria ser sujeita a controle do regulador;
 - iii) pela ausência de materialidade na demonstração do suposto conflito de interesses neste caso em concreto, nos seguintes termos:
 - (a) a Acusação não teria apresentado provas suficientes para comprovar o suposto conflito de interesses irrestrito e permanente entre os conselheiros acusados e a Petrobras, supostamente desconsiderando as manifestações técnicas dos órgãos jurídicos da União e fundamentando-se apenas nos pareceres de natureza opinativa do COPE/CELEG e do conselho de administração;
 - (b) a SEP “sequer te[ria] convicção e certeza sobre a efetiva existência dos alegados conflitos de interesses”, na medida em que “transparece[ria] suas dúvidas e inseguranças ao indicar uma mera ‘possibilidade’ de ser verificado um conflito de interesses entre os eleitos” ao longo do Termo de Acusação.
 - (c) a participação de altos cargos públicos em conselhos de empresas estatais seria uma prática usual;
 - (d) à época da apresentação das razões de defesa, Efrain Cruz e Pietro Mendes já teriam atuado por cerca de 6 meses no conselho de administração da Petrobras, sem qualquer indício de que suas participações tivessem comprometido interesses específicos da Companhia ou evidenciado a insuficiência dos instrumentos societários previstos na Lei nº 6.404/1976 para mitigar potenciais riscos de conflito;
33. A União alegou, ainda, que a SEP, apesar de não ter juntado aos autos deste PAS qualquer novo elemento para comprovar os alegados insuperáveis conflitos de interesse de



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

www.cvm.gov.br

Efrain Cruz e Pietro Mendes, teria exigido a produção de uma prova negativa ao afirmar que caberia à acionista controladora comprovar a inexistência de impedimentos, o que violaria a garantia constitucional do devido processo legal. Argumentou-se que o ônus de demonstrar, de maneira objetiva e concreta, tanto a existência de conflitos de interesses entre os conselheiros quanto a insuperabilidade desses conflitos pelos mecanismos societários previstos na Lei nº 6.404/1976, recairia sobre a área técnica, o que não teria sido atendido;

34. Ademais, afirmou-se que o Ofício nº 68/2023/CVM/SEP/GEA-3 e o Parecer Técnico nº 60/2023-CVM/SEP/GEA-3 teriam violado os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, por não terem especificado o fundamento legal que embasaria o entendimento pela inelegibilidade de dois candidatos ao conselho de administração da Petrobras na AGO, em prejuízo da defesa da União.

Efrain Cruz e Pietro Mendes

35. Apesar de Efrain Cruz e Pietro Mendes terem se manifestado separadamente, as razões de defesa de ambos os acusados são notadamente semelhantes e, por isso, serão tratadas em conjunto neste relatório, ressaltando-se eventuais diferenças substanciais entre os argumentos apresentados.

36. Preliminarmente, as defesas de Efrain Cruz e Pietro Mendes arguem sua ilegitimidade passiva no âmbito deste PAS, argumentando que a infração ao disposto no art. 147, §1º e §3º, inciso II, da Lei nº 6.404/1976 c/c art. 17, §2º, inciso V, da Lei nº 13.303/2016, não poderia ser imputada a um indivíduo por aceitar a indicação para o cargo de membro de conselho de administração, mesmo que fosse supostamente inelegível, pois tais regras “[s]eriam] destinadas aos acionistas que não podem escolher nem indicar, tampouco eleger em assembleia, quem desrespeite as regras de impedimento”.

Discrecionabilidade da assembleia geral e caráter opinativo dos órgãos de assessoramento

37. No mérito, em primeiro lugar, sustenta-se que a Acusação teria distorcido o caráter opinativo atribuído pela Lei nº 13.303/2016 ao COPE/CELEG e ao conselho de administração, ao sugerir que a única opção do controlador estatal seria seguir o entendimento desses órgãos, independentemente do mérito e das circunstâncias do caso concreto.



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

www.cvm.gov.br

38. Na visão das defesas, as seguintes circunstâncias legitimariam a postura da União de se basear em pareceres que contrariavam a tese de que os cargos ocupados no MME ensejariam um conflito permanente e insuperável com os interesses da Petrobras:

- i) o entendimento pela referida tese seria exclusivamente do COPE/CELEG e do conselho de administração, e não da Companhia, como teria supostamente sugerido a Acusação;
- ii) o COPE/CELEG e o conselho de administração teriam considerado inelegíveis outros 2 indicados para cargos no conselho de administração e fiscal da Companhia, entendimento este que teria sido posteriormente rejeitado pela própria Acusação;
- iii) a tese de que os cargos ocupados por Efrain Cruz e Pietro Mendes representariam um conflito permanente com as atividades do conselho de administração da Petrobras seria controversa, não tendo sido sequer unânime, uma vez que “a decisão do Conselho de Administração de acompanhar o entendimento do COPE/CELEG foi adotada por apenas 4 (quatro) conselheiros”;
- iv) o COPE/CELEG não teria sido capaz de apresentar um exemplo concreto de situação de conflito, limitando-se a uma justificativa “superficial e genérica”; e
- v) o COPE/CELEG teria adotado uma interpretação expansiva do art. 17, §2º, inciso V, da Lei nº 13.303/2016 ao vedar a indicação de ocupantes de cargos públicos não mencionados no inciso I do mesmo artigo, que seriam hipóteses de impedimento não previstas expressamente em lei e sem orientação prévia da CVM.

39. Com efeito, alegam que “não se trata[ria] aqui de permitir ou não ao controlador afastar a incidência das hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei das Estatais”, mas de “permitir ao controlador, e à assembleia geral em última instância, de forma fundamentada e refletida, avaliar a própria existência da hipótese de inelegibilidade diante de uma interpretação inédita e ampliativa da Lei das Estatais, cogitada pelos órgãos de assessoramento da Companhia e nunca abonada pelos órgãos de controle”.



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

www.cvm.gov.br

Impossibilidade de presunção de conflito de interesses em virtude de cargo ocupado na Administração Pública

40. Em sequência, as defesas expandem o argumento de que a Acusação teria feito uma interpretação expansiva, ilegal, e nunca sufragada pela CVM do art. 17, §2º, inciso V, ao sugerir uma vedação à indicação de ocupantes de cargos públicos não mencionados no inciso I do mesmo artigo. Alegam que, considerar que os cargos no MME ensejariam um conflito de interesses configuraria “uma extrapolação do rol descrito no inciso I para incluir novo rol de cargos públicos que atrairiam o impedimento legal, formal e apriorístico”.

41. As defesas contestam ainda o entendimento da SEP de que a interpretação restritiva seria inadequada por contrariar 2 precedentes da CVM, alegando que tal argumento seria improcedente e, simultaneamente, demonstraria a própria controvérsia em torno do tema, uma vez que:

- i) a decisão proferida no âmbito do Processo CVM nº 19957.004466/2018-41 não teria relação direta com o tema tratado no presente PAS, uma vez que ao Colegiado “não [teria] se manifest[ado] sobre o conteúdo do inciso V do mencionado dispositivo legal”. Mesmo assim, defesa destacou que a referida decisão foi objeto de ação judicial na Justiça Federal, que teria decidido por “afastar a aplicação extensiva das restrições do art. 17, §2º, da Lei 13.303/16 aos membros do conselho fiscal”; e
- ii) embora no âmbito do Processo CVM nº 19957.011269/2017-05 o Colegiado tenha entendido por uma interpretação extensiva do dispositivo, isso teria ocorrido em contradição com o parecer da própria SEP, que, nesta ocasião, teria se manifestado no sentido de que tal posicionamento “restringir[ia] direitos bastante relevantes sem autorização legal ou previsão no estatuto da Companhia”.

42. A defesa de Pietro Mendes também alegou que:

- i) o Parecer Técnico nº 60/2023-CVM/SEP/GEA-3 “naturalmente não [seria] uma manifestação do Colegiado da CVM e também não pode[ria] ser entendido como uma manifestação pública da Autarquia, visto ter sido, inclusive, tratado com reservas” e teria “demonstr[ado] o entendimento da área técnica da CVM de que eventual conflito entre o cargo de Secretário e a atividade do Conselho de Administração pode[ria] ser



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

www.cvm.gov.br

- superad[o] de várias formas pela Companhia diversas da inelegibilidade” e “[s]ua conclusão em sentido diferente [se deveria] apenas ao entendimento da maioria do COPE/CELEG e do Conselho de Administração”;
- ii) logo após sua eleição, ele teria registrado que não atuaria em situações de conflito de interesses relacionadas ao cargo de Secretário, e que teria determinado à Secretaria-Geral da Petrobras que não disponibilizasse a ele qualquer assunto de pauta que “hipoteticamente pudesse representar conflito de interesse com a sua função pública”³³;
 - iii) desde sua posse, “não [teria havido] sequer um assunto da pauta daquele Colegiado que pudesse, sequer em tese, representar conflito de interesses entre a função de Secretário e as atribuições do conselho, conforme registrado pela Secretaria-Geral da Companhia”³⁴, o que confrontaria a tese de que se trataria de conflito de interesses permanente e insuperável.
43. A defesa de Efrain Cruz, por sua vez, alegou que:
- i) uma vez afastada a hipótese de conflito formal, também não haveria qualquer conflito material no exercício de suas atribuições como conselheiro, dado que teriam sido adotadas medidas adequadas para assegurar a governança da Companhia;
 - ii) a CVM teria baseado a instauração do presente PAS unicamente na opinião do COPE/CELEG, cuja completa improcedência se demonstraria pelos fatos apresentados. Ressaltou, também, que desde a posse dos conselheiros, “não [teria havido] sequer um assunto da pauta daquele Colegiado que pudesse, mesmo em tese, representar conflito de interesses”.

Convergência entre interesse público e privado no caso concreto

44. As defesas reiteraram os argumentos do Parecer CONJUR-MME de que a interpretação de “conflito de interesses” no âmbito do art. 17, §2º, inciso V, da Lei

³³ Doc. nº 1939432.

³⁴ Doc. nº 1939433.



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

www.cvm.gov.br

nº 13.303/2016 deveria ser feita em conformidade com a Lei nº 12.813/2013, acrescentando que:

- i) “os interesses da Petrobras têm um aspecto público, conforme pode se extrair do item 4.7 do Código de Ética da Petrobrás, de acordo com o qual “[o] conflito de interesses ocorre quando o colaborador age guiado por algum interesse particular, em confronto a um interesse público (incluídos aqui os interesses da Petrobras), comprometendo assim o interesse coletivo ou influenciando indevidamente o desempenho de sua função””; e
- ii) no presente caso, “a princípio, se vislumbra uma convergência de interesses, tendo em vista que a União é acionista majoritária da Companhia”, uma vez que Efrain Cruz e Pietro Mendes deteriam vínculo “tão somente com a Administração Pública e não possui participação em empresas privadas ou quaisquer tipos de negócios com a Petrobras”.

45. A defesa de Pietro Mendes alega, ainda, que “diferentemente do que foi exposto pelo COPE/CELEG e pelo Conselho de Administração, as competências da [SPG] deixam claro que os interesses desta vão ao encontro dos interesses da Petrobras”, à luz do Decreto nº 11.492/2023, “que entrou em vigor após as análises que concluíram pela inelegibilidade”, e que consignou como sendo competências da SPG: “X - propor políticas públicas destinadas ao incremento da participação da indústria nacional de bens e serviços nos setores de petróleo, gás natural e biocombustíveis; XI - facilitar, em conjunto com a Subsecretaria de Sustentabilidade, a interação entre o setor produtivo e os órgãos de meio ambiente”.

46. Por fim, ambas as defesas concluem que “[a]s responsabilidades do Conselheiro, que poderiam potencialmente resultar em conflitos entre suas duas funções públicas, no entanto, não implicariam na vedação estabelecida no inciso V, §2º, artigo 17, da Lei das Estatais”. Consequentemente, essa questão “deveria ser abordada à luz do artigo 156 da Lei das S.A. e das demais regras de governança da Companhia”.

O entendimento da CVM pela adoção da teoria do conflito material

47. As defesas alegam que as “as decisões mais recentes do Colegiado firmaram posicionamento a favor do conflito material”. Com efeito, “a regra contida no art. 17, §2º, V,



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

www.cvm.gov.br

da Lei das Estatais, deve[ria] ser compreendida de forma lógico-sistemática com o disposto no art. 156 da Lei das S.A., que veda ao administrador intervir em deliberações específicas em que tiver interesse conflitante com a Companhia. Salvo expressa dicção em contrário, como a contida no art. 17, §2º, I, da Lei das Estatais, não se pode[ria] declarar a completa inelegibilidade de outros ocupantes de cargos públicos”.

A decisão do STF na ADI nº 7.331/DF

48. Ao ver dos acusados, ainda que a decisão do STF na ADI nº 7.331/DF que deferiu o pedido de tutela provisória incidental em 16/03/2023 “tenha se referido aos incisos I e II, do art. 17, §2º, seus argumentos deve[riam] ser igualmente aplicados à interpretação dada pelo COPE/CELEG e pelo Conselho de Administração para o inciso V do mesmo artigo, visto que a opinião daqueles órgãos inova para igualmente criar vedações formais e objetivas a ocupantes de cargos públicos”.

49. Citando as palavras do Min. Rel. Ricardo Lewandowski, “afastar 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”.

Reforma do estatuto social da Petrobras

50. Por fim, as defesas também mencionam a alteração realizada no estatuto social da Companhia por sugestão do COPE/CELEG, com aprovação do conselho de administração, para “deixá-lo em conformidade com a Lei das Estatais e consolidar o entendimento da Companhia pela adoção do conflito de interesses formal somente nos casos expressamente previstos em lei”³⁵.

³⁵ Doc. nº 1939435.



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

www.cvm.gov.br

51. Alegam os acusados que, dentre as alterações aprovadas, seriam relevantes para o presente PAS:

- i) “a inserção de trecho no caput do art. 21, deixando claro que somente serão consideradas hipóteses de conflito de interesses formal nos casos expressamente previstos em lei”; e
- ii) “ainda no art. 21, remoção de parte do inciso IV e exclusão do §2º”, que vedavam a indicação para o cargo de administração: de representante do órgão regulador ao qual a Companhia está sujeita; de Ministro de Estado, de Secretário Estadual e de Secretário Municipal; de titular de cargo em comissão na administração pública federal, direta ou indireta, sem vínculo permanente com o serviço público; de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente federativo, ainda que licenciado; de pessoa que atuou, nos últimos 36 meses, como participante de estrutura decisória de partido político; de pessoa que atuou, nos últimos 36 meses, em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; de pessoa que exerça cargo em organização sindical; de pessoa física que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a União, com a própria Companhia ou com suas controladas sediadas no Brasil, nos três anos anteriores à data de sua nomeação; de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a União ou com a própria Companhia; de parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas mencionadas nos incisos I a IX; e de pessoa que se enquadre em qualquer uma das hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990.

52. Sobre tais alterações, discorreram as defesas que:

- i) elas permitem que “ainda que haja modificações posteriores na legislação ou da jurisprudência do STF, o estatuto permaneça alinhado ao disposto na Lei das Estatais. Sendo assim, longe de flexibilizar as regras de governança da Companhia, a alteração é, na verdade, uma maneira de manter seu Estatuto Social atualizado”;



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

www.cvm.gov.br

- ii) “[o] TCU reconheceu que a exclusão do §2º do art. 21 do Estatuto da Petrobras, que replica as restrições da Lei 13.303/2016 sobre a nomeação de Administradores, não implica em uma redução das exigências legais”³⁶, visto que “a Companhia continuará seguindo os requisitos da Lei das Estatais ao nomear seus administradores”; e
- iii) o acréscimo no caput do art. 21 do estatuto social “consolida a postura da Companhia pela aplicação do conflito material para elegibilidade do administrador, alinhando-se ao atual entendimento do Colegiado dessa CVM”;

53. Sendo assim, concluiu-se que “no presente caso, em que não [haveria] um impedimento legal específico, resta[ria] claro que na análise do conflito de interesses deve ser adotada a teoria do conflito material, de modo que o Conselheiro deve se afastar e se abster de deliberar nas matérias em que houver conflito no caso concreto, nos termos do art. 156 da Lei das S.A”.

V. MANIFESTAÇÕES COMPLEMENTARES

54. Em 07/02/2024, Efrain Cruz e Pietro Mendes protocolaram manifestação complementar³⁷, em que juntaram aos autos o Parecer nº 00031/2023/CGPP/DECOR/CGU/AGU, elaborado pela AGU em 11/01/2024 a fim de uniformizar entendimentos distintos entre órgãos da Administração Pública Federal (“Parecer AGU”)³⁸, tendo em vista, a divergência verificada neste PAS entre o Parecer PFE-CVM, que deu suporte ao Termo de Acusação, de um lado, e o Parecer CONJUR-MME, os Pareceres PGFN nº 943/2023 e PGFN nº 1442/2023, de outro.

55. Segundo o Parecer AGU:

- i) “[a] afirmação sobre a existência de conflitos de interesses do art. 17, §2º, V, da Lei 13.303/2016, quando envolver agentes da Administração Pública Federal, deve[ria] levar em consideração pronunciamentos, ainda que não vinculantes, da Controladoria-Geral da União e/ou da Comissão de Ética da Presidência da República, por força do

³⁶ Doc. nº 1939436.

³⁷ Doc. nº 1973879.

³⁸ Doc. nº 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

www.cvm.gov.br

- art. 8º da Lei nº 12.813/2013, que regula o conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo Federal”;
- ii) “[c]om base em precedentes emanados pela Comissão de Ética da Presidência da República e pela Controladoria-Geral da União quando o art. 17, §2º, V, da Lei nº 13.303/2016 se refere a ‘qualquer forma de conflito de interesse’, a exegese que deve ser conferida é a de que a afirmação sobre a existência de conflito de interesse exig[iria] avaliação individualizada e concreta, de modo a demonstrar expressamente quais são os elementos de conflito identificados”;
 - iii) “[a]s situações fáticas identificadas que configuram conflitos de interesses que possam influenciar materialmente decisões estratégicas, devem ser demonstradas e fundamentadas no caso concreto” e “[a] afirmação sobre conflito de interesses – por se tratar de norma que restringe direitos – não deve[ria] admitir interpretação extensiva para criação de hipóteses não previstas expressamente pelo Legislador”;
 - iv) “[o] reconhecimento de conflito de interesses de modo presumido, irrestrito e permanente, com base no art. 17, §2º, V, da Lei 13.303/2016, em razão do desempenho de determinados cargos públicos federais, deve[ria] ser interpretado como ofensivo ao princípio da isonomia”;
 - v) “[s]e o legislador vislumbrasse um impedimento genérico/abstrato (presumido), irrestrito e permanente entre as funções desempenhadas por ocupantes de cargos da alta Administração Federal (em especial os cargos de natureza especial ou equivalentes e do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes, como indicado no art. 2º, da Lei nº 12.813/2013) e o exercício da função de conselheiro de administração de empresas estatais, a vedação a esse conflito deveria ter sido expressamente estabelecida no inciso I, do §2º, do art. 17, da Lei das Estatais, ou em outra disposição específica, de perfil objetivo”;
 - vi) [d]e acordo com a própria estrutura textual do art. 17, § 2º, V, da Lei nº 13.303/2016 [...] esta norma, que deve[ria] ser interpretada restritivamente, não est[aria] se referindo a eventual conflito de interesses pressuposto e permanente (de perfil objetivo) derivado do exercício de uma função ou cargo no âmbito da Administração



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

www.cvm.gov.br

- Pública (essas hipóteses estão listadas, na verdade, no inciso I, do §2º, do art. 17); mas, ao contrário, a vedação em comento (inciso V, do §2º, do art. 17) trata[ria] de conflito de interesses decorrente de elementos vinculados à própria pessoa natural do indicado, independentemente dela ser servidora pública ou não; de modo que essas particularidades envolvendo a pessoa do indicado não pode[riam] importar um conflito de interesses nem com a empresa estatal nem com o seu ente político controlador”; e
- vii) “eventuais conflitos pontuais e concretos dos conselheiros eleitos, em razão das funções por eles desempenhadas no âmbito do Executivo, com particulares interesses da companhia, deve[riam] ser solucionados ou mitigados com base nos próprios instrumentos societários, previstos na LSA, e não da indevida interpretação ampliativa da vedação constante do art. 17, § 2º, V, da Lei nº 13.303/2016”.

56. Em 04/04/2024, Efrain Cruz e Pietro Mendes protocolaram outra manifestação complementar³⁹, desta vez, para dar ciência à CVM sobre a reunião realizada no conselho de administração da Petrobras em 11/03/2024⁴⁰, que “acolheu e acompanhou integralmente as análises do [COPE/CELEG] sobre a elegibilidade e o enquadramento nos critérios de independência da indicação de Pietro Mendes para renovação de seu mandato como presidente do CA”.

57. As defesas também transcreveram, dentre outros, os seguintes trechos das análises realizadas pelo COPE/CELEG com relação à reeleição de Pietro Mendes:

- i) “considerando a solicitação do Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes assentada na ata da RCA 1.710, conforme documentos que subsidiam esta análise, a Secretaria Geral da Petrobras (SEGEPE) passou a avaliar previamente à distribuição do material ao Conselho se haveria alguma matéria onde o Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes não deveria participar por conflito de interesses com sua posição de Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia, não tendo identificado caso algum de impedimento em nenhuma das 17 (dezesete) reuniões do Conselho em que o Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes participou”;

³⁹ Doc. nº 2020476.

⁴⁰ Doc. nº 2020477.



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

www.cvm.gov.br

- ii) “[n]as duas únicas situações em que a SEGEPE teve dúvida ao longo dessas 17 (dezesete) reuniões, a Diretoria de Governança e Conformidade (DGC) foi consultada e não identificou situação de conflito”;
- iii) “conforme levantamento pela SEGEPE, nas 17 (dezesete) reuniões em que o Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes participou no Conselho de Administração da Petrobras, o Conselho apreciou 99 (noventa e nove) pautas formais e 52 (cinquenta e duas) apresentações não relacionadas a pautas em deliberação, totalizando 151 (cento e cinquenta e uma) matérias, sem contar os Momentos de Segurança e de Ética e Integridade. E mesmo nesses 151 (cento e cinquenta e um) itens, apenas em 2 (dois) casos (apenas 1,32% dos itens) a SEGEPE teve dúvida se poderia haver conflito de interesses com a posição de Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia, não tendo a Diretoria de Governança e Conformidade identificado o conflito nesses 2 (dois) casos”; e
- iv) “em um dos itens, embora a Diretoria de Governança e Conformidade não tenha vislumbrado conflito de interesses, de forma extremamente conservadora, o Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes optou por não participar”.

58. Isso demonstraria, para as defesas, que os conselheiros acusados neste PAS não teriam incorrido em nenhuma ilicitude ao aceitarem os cargos no conselho de administração da Petrobras em 2023.



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

www.cvm.gov.br

VI. DISTRIBUIÇÃO E PAUTA PARA JULGAMENTO

59. O PAS foi sorteado para minha relatoria na reunião do Colegiado de 06/02/2024⁴¹.

60. Em 26/11/2024, foi publicada pauta de julgamento no diário eletrônico da CVM⁴², em cumprimento ao disposto no art. 49 da Resolução CVM nº 45/2021⁴³.

É o relatório.

Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 2024.

Marina Copola

Diretora Relatora

⁴¹ Doc. nº 1972559.

⁴² Doc. nº 2204778.

⁴³ Art. 49. Compete ao Colegiado julgar o processo, em sessão pública, convocada com pelo menos 15 (quinze) dias de antecedência, podendo ser restringido o acesso de terceiros em função do interesse público.