11/04/2024

Número: **5030575-11.2023.4.03.6100**

Classe: **AÇÃO POPULAR**
Órgão julgador: **21ª Vara Cível Federal de São Paulo**
Última distribuição : **10/01/2024**
Valor da causa: **R$ 1.000,00**
Assuntos: **Infração Administrativa, Dano ao Erário, Improbidade Administrativa**
Nível de Sigilo: **0 (Público)**
Justiça gratuita? **NÃO**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
LEONARDO DE SIQUEIRA LIMA (AUTOR)	
	GUSTAVO AUGUSTO ALMEIDA DE PAULO (ADVOGADO)
PETROLEO BRASILEIRO S/A-PETROBRAS (REU)	
	JOSE BENEDITO CARPINTER DE ABREU E SILVA (ADVOGADO)
PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES (REU)	
	CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE (ADVOGADO)
UNIÃO FEDERAL (REU)	

Outros participantes	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (FISCAL DA LEI)	

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
321271044	11/04/2024 15:01	Decisão	Decisão

Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU

AÇÃO POPULAR (66) Nº 5030575-11.2023.4.03.6100 / 21ª Vara Cível Federal de São Paulo
AUTOR: LEONARDO DE SIQUEIRA LIMA
Advogado do(a) AUTOR: GUSTAVO AUGUSTO ALMEIDA DE PAULO - SP302257
REU: UNIÃO FEDERAL, PETROLEO BRASILEIRO S/A-PETROBRAS, PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES
Advogado do(a) REU: CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE - PR58425
Advogado do(a) REU: JOSE BENEDITO CARPINTER DE ABREU E SILVA - SP185262

D E C I S Ã O

Trata-se de Ação Popular ajuizada por **LEONARDO SIQUEIRA LIMA** em face da **UNIÃO FEDERAL**, **PETROLEO BRASILEIRO S/A PETROBRAS** e **PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES**, objetivando obter, em síntese, "*(i) a concessão de tutela provisória de urgência inaudita altera pars para para suspender do exercício da função e da percepção do salário o corréu PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES no cargo de Conselheiro do Conselho de Administração da PETROBAS de modo que os valores sejam depositados judicialmente, até julgamento definitivo da presente, diante do preenchimento dos requisitos expressos no art. 300 do CPC/2015 e face ao poder geral de cautela, inerente à função jurisdicional, que o salário e a distribuição de lucros percebido na função de conselheiro do Conselho de Administração da PETROBRAS pelo Sr. PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES seja depositado em conta bancária vinculada deste r. juízo federal até o julgamento em definitivo da presente demanda*".

O Autor sustenta haver ilegalidade na manutenção do corréu PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES como Conselheiro do Conselho de Administração da PETROBRAS, **pela não observância à vedação do inciso V do §2º do artigo 17 da Lei nº 13.303/2016, do inciso X do artigo 29 do Decreto nº 8.945/2016 e do inciso IX do §2º do artigo 21 do Estatuto Social da Petrobras, ausência de elaboração de lista tríplice, não utilização de empresa especializada (*headhunter*) para seleção, bem como em virtude de conflito de interesse com a União ou com a própria Companhia**.

Nesse sentido, alega que a decisão tomada pela Assembleia Geral de Acionistas é nula, pois, além de afrontar dispositivos legais e os termos do referido regulamento interno da empresa, despreza as deliberações do Comitê de Pessoas, do Conselho de Administração e da Comissão de Valores Mobiliários.

Ao final, pede a procedência do pedido para, confirmando a tutela de urgência, "*decretar nulidade da manutenção no cargo de conselheiro do Conselho de Administração da PETROBRAS pelo Sr. PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES enquanto exerceu conjuntamente as funções de Secretário-Executivo do Ministério de Minas e Energia, assim como lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa, de acordo com o art. 2º, alíneas "b" e "c", e também do parágrafo único, alíneas "b" e "c", da Lei nº 4.717, de 1965, e os incs. I e IX, do art. 4º, da mesma Lei; (vii) como decorrência da procedência do pedido, que o salário percebido pelo Sr. PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES, em manifesta ilegalidade, enquanto exerceu a função de conselheiro do Conselho de Administração da Petrobras e Secretário-Executivo do*

Ministério de Minas e Energia, seja devolvido aos cofres públicos".

A parte Autora também requereu que fosse "*determinada exibição de documentos, nos termos do artigo 7º, I, alínea "b", da Lei n. 4.717/65, para fazer constar nos presentes autos os documentos e esclarecimentos dos fatos que se encontram na posse da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), bem como a comprovação pelos requerimentos de que houve a seleção em lista tríplice e elaborada por empresa especializada (headhunter); bem como o Parecer da Consultoria do Ministério de Minas e Energia n. 113/23*".

Os autos foram inicialmente distribuídos ao Juízo da 6ª Vara Federal Cível de São Paulo, que declinou da competência, nos termos da r. decisão ID 304434287, por força de conexão configurada em relação à ação distribuída em primeiro lugar a esta 21ª Vara Federal Cível de São Paulo.

Recebidos os autos, foi reconhecida a existência de causas de pedir comuns entre as ações (ID 311448047), determinando-se, em seguida: exibição dos documentos pretendidos pelo Autor (item IV da inicial – fl. 9 – ID 303939134), necessários à instrução do pedido, consistentes em "*comprovação pelos requerimentos de que houve a seleção em lista tríplice e elaborada por empresa especializada (headhunter); bem como o Parecer da Consultoria do Ministério de Minas e Energia n. 113/23*", além da intimação do Autor para que esclarecesse especificamente quais seriam os documentos em posse da Comissão de Valores Mobiliários requeridos na inicial e se existiam ligação com a presente demanda, postergando a apreciação do pedido de tutela de urgência.

Manifestação do Autor em ID 312283427 esclarecendo os pontos em relação à documentação requerida.

Citados os corréus, foram apresentadas respostas pela União (IDs 314338514, 314338518 e 314338521 e 314338523) e pela Petrobrás (IDs 315551021, 315551029, 315551031, 315551032, 315551033, 315551034, 315551035).

Pela União (ID 314338514), alega-se o seguinte:

Preliminarmente, (i) inépcia da inicial, pois inexistente ato lesivo ao patrimônio público proveniente dos fatos narrados pelo Autor, o que indicaria ausência do interesse de agir, pela inadequação da via processual eleita; (ii) ilegitimidade passiva da União Federal, que não poderia ser incluída no polo passivo tão somente pela necessidade de informações a serem prestadas pela CVM, que possui personalidade jurídica própria. No mérito, (i) presunção de legalidade, legitimidade e veracidade do ato administrativo; (ii) juridicidade do ato administrativo impugnado, pois não maculado por nenhum dos vícios mencionados no artigo 2º da Lei 4.717/65, conforme informações prestadas em pareceres pela Controladoria Geral da União, transcritas na própria contestação, além da regularidade da indicação, fazendo constar que "o Comitê de Pessoas tem por finalidade assessorar o Conselho de Administração no exercício de suas funções, analisando e emitindo recomendações destinadas a auxiliar a avaliação dos requisitos de integridade para viabilizar a investidura de membros em cargo de administração e de conselho Fiscal, possuindo suas deliberações caráter meramente opinativo". Neste ponto, ressalta que "*não obstante as manifestações desfavoráveis do COPE/CELG e do Conselho de Administração da Petrobras quanto à elegibilidade da indicação, a União, como acionista controladora, não vislumbrou óbice jurídico a impedir sua eleição, cujo posicionamento restou lastreado em parecer jurídico proferido tanto pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - Parecer SEI n. 943/2023/MF (anexo) - quanto pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Minas e Energia - Parecer n. 00113/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU (anexo), tendo esses órgãos de assessoramento se manifestado antes da deliberação da Assembleia Geral Ordinária (AGO)*"; (iii) manifesta inexistência de provas acerca dos fatos alegados pela autora, no que se refere à lesão ao patrimônio público ou vícios que maculem o ato, "*considerando que a atuação da Petrobrás contempla a tutela de interesses públicos e a função ocupada pelo indicado, qual seja, Secretário da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis junto ao Ministério de Minas e Energia é igualmente de ordem pública resta, portanto, afastada a incidência do conflito de interesse na forma disciplinada pela Lei n. 12.813, de 2013"*. Em relação ao pedido de antecipação de tutela, a União Federal pretende demonstrar a ausência dos requisitos autorizadores da medida, pois, não estaria configurada a probabilidade do direito e que sua concessão esgotaria o objeto da demanda, "*vez que a providência requerida em sede de cognição final está abrangida naquela solicitada em sede de tutela liminar, o que faz incidir a vedação do art. 1.059, do novo CPC, c/c art. 1º da Lei n. 8.437/92"*, afrontando o princípio da separação dos poderes. Requereu ao final: indeferimento da tutela de urgência; extinção da presente ação popular pela falta de interesse de agir ou, alternativamente, julgamento improcedente do pedido.

Pela Petrobras (ID 315551021) foi alegado, em síntese, o seguinte:

Preliminarmente, (i) inépcia da inicial e falta de interesse de agir, alegando que o Autor não teria demonstrado a pertinência do objeto com as elevadas pretensões tuteladas pela Lei n. 4.717/65 e que não há vício no ato de acionista majoritário; (ii) ilegitimidade passiva, pois o Autor "*não descreve uma só conduta tida como inadequada por parte da Petrobras*". No mérito, sustenta a regularidade formal da eleição do Conselheiro Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes, trazendo uma explanação acerca do ato de indicação e suas nuances, e que "*a indicação do Conselheiro não desatendeu nenhum requisito de forma afinal, como resta claro das disposições estatutárias, a exigência de lista tríplice produzida por empresa especializada incide apenas para atender o número mínimo de independentes e não para amarrar todas as escolhas da União para o conselho*"; aduz que inexistem vedações aplicadas ao Conselheiro Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes e que o parecer interno conclusivo de inelegibilidade indicado pelo Autor da ação, é, na verdade, a Ata da RCA n. 289 (fl. 15 da contestação), sem força vinculante. Alega caber *"ao acionista controlador destinatário de tais informações, adotar ou não os fundamentos de parecer, e votar consoante seu entendimento*"; argumenta que "*quanto a previsão contida no artigo 17, §2º, V, reproduzido no Estatuto, como o disposto no inciso IX do art. 21, é certo que a interpretação deve ser restritiva enquanto não tipificada as hipóteses específicas de conflito entre membros de órgãos diretivos da empresa e condições pessoais ou de vínculo com terceiros. Na verdade, o citado inciso V tem caráter residual dos incisos anteriores, que exteriorizam supostos conflitos de interesses (no momento contidos no âmbito da proporcionalidade constitucional pelo STF, como caso dos titulares de cargos comissionados). Sendo assim, sua interpretação, bem como do item IX, 21, do Estatuto deve ser restringir a casos evidentes de incompatibilidade de funções – o que certamente não é o caso dos autos. E, o Autor Popular sequer desenvolveu argumentos em tal sentido"*. Por fim, sustenta a ausência dos requisitos autorizados da antecipação da tutela pretendida e requer o acolhimento das preliminares ou, assim não sendo, a improcedência do pedido e requer decretação de sigilo em relação a documentos juntados.

Sobreveio resposta do corréu PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES (IDs 317311815, 317311824, 317311831, 317311833, 317311835, 317311837, 317311838, 317311842, 317311844), nestes termos:

Alega, preliminarmente, ausência de interesse pela via eleita, considerando a inexistência de lesão ao patrimônio público e à moralidade administrativa. No mérito, afasta as teses do Autor, o qual "*não teria impugnado a adequação do currículo e a aptidão do requerido para exercer o cargo de conselheiro, posto que se concentra apenas e tão somente em matérias de caráter eminentemente formal*". Aduz que o artigo 21, §2º, inciso III, do Estatuto Social, foi declarado inconstitucional por decisão liminar proferida pelo então Ministro Ricardo Lewandowski na ADI 7331, pelo que não se depreende qualquer incompatibilidade entre o exercício cumulativo das funções de Conselheiro e de Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível do Ministério de Minas e Energia, pois teria havido inconstitucionalidade por arrastamento. Afirma que "*as deliberações do Comitê de Pessoas, do Conselho de Administração ou mesmo da Comissão de Valores Mobiliários são meramente opinativas, não vinculantes e, portanto, a sua discordância não importa em ilegalidade e a sua proposição não condiciona a decisão da Assembleia Geral Ordinária de acionistas, que possui competência privativa para eleger os membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal (art. 39, III, do Estatuto) e esteve amparada por decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal*". Por fim, sustenta que "*a eleição não se deu por imposição ditatorial e ilegal da União, muito menos com vistas a promover interesse escuso, em violação aos princípios comezinhos da Administração Pública, mas mero exercício discricionário do seu direito de voto na qualidade de acionista controlador, em estrita obediência ao interesse público que justificou a criação da sociedade de economia mista (art. 4º, §1º, da Lei nº 13.303/201*6) *"*. Requer-se o indeferimento do pedido de tutela antecipada, a extinção do processo ou, caso assim não se entenda, o julgamento improcedente da demanda.

O Ministério Público Federal manifestou ciência nos autos (ID 311525037).

Informações da CVM (ID 320773648), disponibilizando *link* de acesso integral ao Processo Administrativo Sancionador – PAS CVM 19957.007469/2023-01.

Em relação a essas últimas informações, destaco que não foram consideradas neste momento processual, haja vista terem sido juntadas com restrição (sigilo) pela CVM, o que precisa ser melhor analisado para fins de divulgação às partes. Assim sendo, por enquanto, trata-se de documentação ainda não efetivamente disponibilizada no feito e, portanto, não pode ser utilizada neste momento.

É o relatório.

Decido.

Analiso inicialmente as alegações que dizem respeito às matérias preliminares apresentadas pelos corréus (inépcia da petição inicial, ausência de interesse processual em seu binômio necessidade e adequação, bem como a ilegitimidade passiva da União e da Petrobras). As demais alegações não acima explicitadas, mas alegadas como preliminares pelos corréus, confundem-se com o mérito e, assim, serão analisadas mais adiante.

As preliminares de inépcia da inicial e de inadequação da via eleita fundem-se no presente caso, pois foram aduzidas basicamente sob o mesmo fundamento pela União e Petrobras. Alegam, em síntese, que seria “inexistente ato lesivo ao patrimônio público proveniente dos fatos narrados pelo Autor, o que indicaria ausência do interesse de agir, pela inadequação da via processual eleita", além do que “o Autor não teria demonstrado a pertinência do objeto com as elevadas pretensões tuteladas pela Lei n. 4.717/65 e que não há vício no ato de acionista majoritário”.

Apesar do alegado, verifico da petição inicial que o Autor especificou detalhadamente suas razões, de maneira clara e objetiva, fundamentando seu pedido na suposta transgressão, pelos corréus, de normas previstas na Lei das Estatais e no Estatuto Social da Companhia, no ato de indicação e aprovação de *PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES* como integrante no Conselho de Administração da Petrobras, o que geraria o pagamento indevido de remuneração a quem não poderia exercer tais funções, refletindo direta e negativamente no patrimônio da PETROBRAS e, indiretamente, no de todos os acionistas, incluindo o a própria UNIÃO.

Evidenciada, então, a lesão ao "patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe" (art. 5o, LXXIII, da Constituição Federal de 1988).

Ademais, como destaca Candido Rangel Dinamarco, a tônica fundamental da ação popular é a participação política do cidadão como guardião dos interesses da sociedade. De acordo com o autor, da participação política autorizada pela ação popular sobressai a função de tutelar direitos supraindividuais (DINAMARCO, Candido Rangel. Fundamentos do processo civil moderno, v. 1, p. 425).

Desta forma, “*a pertinência do objeto com as elevadas pretensões tuteladas pela Lei n. 4.717/65*”, nas palavras utilizadas pela Empresa Corré, mas ao contrário do que concluiu, é inerente ao fato de ser controlada pela União Federal, que detém 50,56% das ações ordinárias e quase 30% das ações que constituem seu capital social, conforme dados disponibilizados em seu próprio sítio eletrônico, sem incluir a participação indireta por meio dos demais acionistas, como BACEN e BNDES.

Sobre isso, consta do próprio site da PETROBRÁS:

> "Somos controlados pela União Federal, a qual detinha, em 31 de março de 2023, diretamente, 50,26% de nossas ações ordinárias e 28,67% do nosso capital social total. A União Federal detinha, ainda, participação indireta de 18,48% das nossas ações preferenciais e 7,94% do nosso capital social total, por meio dos seguintes acionistas: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e BNDES Participações S.A. (BNDESPAR). Atualmente, não possuímos acordo de acionistas" (In: https://petrobras.com.br/quem-somos/perfil. Acesso em 03 abr. 2024).

Há, outrossim, compromisso com a moralidade da atuação do Poder Público e a responsabilidade pela boa administração do patrimônio público, já que, como empresa estatal, integra-o. Afinal, não se pode esquecer que também a moralidade administrativa pode ser tutelada por meio da ação popular, como se observa claramente do texto constitucional (art. 5o, LXXIII, da Constituição Federal de 1988).

Como destaca EURICO FERRARESI:

> "A ação popular possui a natureza de um remédio constitucional conferido ao cidadão para que diretamente possa provocar o Poder Judiciário, **a fim de que este anule, julgando a demanda procedente, ato lesivo ao patrimônio público ou de uma entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Consiste na participação ativa do cidadão na vida política, dentro de uma democracia não apenas representativa, mas também participativa. **A ação popular, em conclusão, e o meio constitucional conferido ao cidadão na busca de um governo honesto, integrando a denominada “jurisdição constitucional”**" (FERRARESI, Eurico. **Ação Popular, Ação Civil Pública e Mandado de Segurança Coletivo.** São

> Paulo: Grupo GEN, 2008. E-book. ISBN 978-85-309-5596-0. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5596-0/. Acesso em: 01 abr. 2024) - **destaques não são do original**.

Também salientam VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR e MARCELO SCIORILLI, comentando o atual regramento da ação popular à luz da Constituição Federal de 1988:

> "Assim, comparada à sua formatação constitucional inicial, a ação popular teve ampliado o seu espectro **para abranger a tutela do patrimônio de qualquer entidade da qual o Estado participe**. Além disso, **não só a proteção do patrimônio público, mas da moralidade administrativa**, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural também passaram a compor o objeto da ação popular" (JÚNIOR, Vidal Serrano N.; SCIORILLI, Marcelo. **Manual de Processo Constitucional: Mandado De Segurança - Ação Civil Pública Ação Popular Habeas Data - Mandado De Injunção ADIN**. São Paulo: Grupo Almedina (Portugal), 2021. *E-book.* ISBN 9786556273112. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273112/. Acesso em: 02 abr. 2024).

Ademais, a indicação feita pela União de membros do Conselho de Administração da PETROBRÁS, sobretudo diante da relevância desta estatal para a própria economia do país, considerando a posição estratégica da companhia no setor energético brasileiro e mundial, é ato que se insere dentre os de governo, não sendo mero ato administrativo.

Certo, portanto, tratar-se de ato controlável pelo Poder Judiciário por meio da ação popular, uma vez que pleiteia a análise de sua validade jurídica e não do chamado "mérito administrativo".

Afasto, de tal modo, as preliminares de inépcia da inicial e ausência de interesse processual.

Passo à análise das alegações de ilegitimidade passiva da União Federal e da Petrobras.

Legitimidade *ad causam* consiste na pertinência subjetiva da ação, ou seja, se autor e réu são, respectivamente, os titulares ativos e passivos da obrigação de direito material deduzida em juízo. O exame desta legitimidade deve ser feito com abstração da possibilidade, que, no mérito, irá deparar-se o julgador *in status assertiones*, isto é, à vista das afirmações do demandante, sem tomar em conta as provas produzidas no processo (MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel in Código de Processo Civil, comentado artigo por artigo, 4. Ed, Revista dos Tribunais. São Paulo, 2012).

Também para o E. Superior Tribunal de Justiça, as condições da ação são verificadas segundo a teoria da asserção, de tal modo que, para o reconhecimento da legitimidade passiva *ad causam*, basta que os argumentos aduzidos na inicial possibilitem a inferência, em um exame puramente abstrato, de que o réu pode ser o sujeito responsável pela violação do direito subjetivo do autor (REsp n. 2.092.096/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 12/12/2023, DJe de 15/12/2023).

Nessa linha, analisando as afirmações constantes da inicial, depreende-se, em abstrato, a legitimidade passiva das corrés.

Como visto, em 31/03/2023, a União detinha 28,67% de participação direta no capital social da Petrobras, sendo acionista controladora e responsável pelos atos de indicação do corpo de Conselheiros da Companhia, especificamente, no presente caso, do corréu *PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES*, conforme destacado na inicial e demonstrado pela gama de documentação acostada aos autos.

Da mesma forma, a Petrobras, que por meio de sua Assembleia Geral aprovou a indicação em questão, é participante direta da relação jurídica discutida na presente ação, e sofrerá efeitos não só reflexos, mas diretos na hipótese de procedência do pedido, haja vista a interferência em seu corpo diretivo.

Ademais, como já decidido pelo E. Superior Tribunal de Justiça:

> “a ação popular reclama cúmulo subjetivo no polo passivo, cujo escopo é o de alcançar e convocar para o âmbito da ação, não apenas os responsáveis diretos pela lesão, mas todos aqueles que, de forma direta ou indireta, tenham concorrido para sua ocorrência, bem assim os que dela se beneficiaram” (REsp

879.999/MA, rel. Min. Luiz Fux, j. 02-09-2008)

Sem êxito, portanto, as corrés, ao pretenderem afastar-se da demanda com o reconhecimento da sua ilegitimidade passiva.

Passo à análise do pedido de antecipação dos efeitos da tutela visando "*suspender do exercício da função e da percepção do salário o corréu PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES no cargo de Conselheiro do Conselho de Administração da PETROBAS de modo que os valores sejam depositados judicialmente, até julgamento definitivo da presente, diante do preenchimento dos requisitos expressos no art. 300 do CPC/2015 e face ao poder geral de cautela, inerente à função jurisdicional, que o salário e a distribuição de lucros percebido na função de conselheiro do Conselho de Administração da PETROBRAS pelo Sr. PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES seja depositado em conta bancária vinculada deste r. juízo federal até o julgamento em definitivo da presente demanda*".

Para tanto, deve ser verificado se a indicação e a aprovação do nome do corréu PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES foram atos que desrespeitaram as normas jurídicas aplicáveis a respeito, o que é feito, neste momento, por meio de um juízo inicial e perfunctório, próprio do instituto acautelador (tutela provisória de urgência - arts. 294 e seguintes do Código de Processo Civil).

Inicialmente, verifico que o Estatuto Social da PETROBRAS vigente à época da indicação e da posse do corréu *PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES* como membro do Conselho de Administração previa, conforme causa de pedir exposta na inicial:

> (i) no artigo 18, §7º, que "*os membros do Conselho de Administração a serem indicados pela União com a finalidade de atender o número mínimo de independentes previsto no §5º deste artigo serão selecionados em lista tríplice, elaborada por empresa especializada e com experiência comprovada, não sendo permitida a interferência na indicação desta lista, que será de inteira responsabilidade da empresa especializada";*
>
> (ii) no artigo 21, §2º, IX, que veda a indicação "*de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a União ou com a própria Companhia*".

Neste ponto, observo, de início, que consta da ata da Assembleia Geral na qual foi aprovado o nome do corréu PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES o seguinte:

> *Diante da manifestação do representante do Acionista Controlador, especialmente com relação às indicações dos Senhores Pietro Adamo Sampaio Mendes, Efrain Pereira da Cruz e Sergio Machado Rezende, o Presidente da Assembleia reiterou, para ciência dos Acionistas:*
> *(i) que as informações contidas no comunicado divulgado ao mercado, em 13 de abril de 2023, acerca do Ofício da Superintendência de Relações com Empresas ("SEP"), da Comissão de Valores Mobiliários ("CVM"), por meio do qual a SEP, da CVM, com base nas informações disponíveis até aquele momento e em linha com o entendimento do COPE/CELEG e do Conselho de Administração da Petrobras, concluiu pela inelegibilidade dos candidatos Pietro Adamo Sampaio Mendes e Sérgio Machado Rezende para a eleição de membros do Conselho de Administração a ser realizada nesta Assembleia;*
>
> *(ii) que as manifestações do COPE/CELEG e do Conselho de Administração da Petrobras sobre os indicados estão disponibilizadas aos Acionistas nos sites da CVM e da própria Petrobras; e*
>
> *(iii) que a eleição de membros para o Conselho de Administração é matéria de competência exclusiva da Assembleia Geral de Acionistas, ressaltando que cada Acionista, controlador ou minoritário, é inteiramente responsável pelas indicações realizadas e pelos votos que venham a ser proferidos, cabendo às instâncias competentes – Poder Judiciário, CVM ou Tribunal Arbitral – conforme o caso, a análise dessas manifestações e, eventualmente, na hipótese de concluir que um*

voto foi abusivo ou ilegal, sancionar o respectivo autor nos limites da competência de cada um desses órgãos.

Consta também da ata:

O Presidente da Assembleia informou que o COPE/CELEG, nas reuniões nº 285, de 24 de janeiro de 2023, nº 289, de 16 de março de 2023, nº 293, de 23 de março de 2023, nº 294, de 28 de março de 2023, nº 295, de 3 de abril 2023, e nº 296, de 6 de abril de 2023, realizou a avaliação dos candidatos para o Conselho de Administração da Petrobras e concluiu que, com exceção dos Senhores ***Pietro Adamo Sampaio Mendes, Efrain Pereira da Cruz, Sergio Machado Rezende e Renato Campos Galuppo****, todos os demais candidatos, inclusive aqueles apresentados pelo Acionista Controlador em caráter suplementar, preenchem os requisitos necessários previstos na Lei das Estatais e no Decreto nº 8.945/2016, não se verificando vedação ou impedimento para as respectivas eleições.*

O Presidente da Assembleia informou que os impedimentos e vedações apontados pelo COPE/CELEG em relação aos Senhores ***Pietro Adamo Sampaio Mendes, Efrain Pereira da Cruz, Sergio Machado Rezende e Renato Campos Galuppo*** *constam das atas das reuniões do referido Comitê disponibilizadas nos sites da CVM e da própria Petrobras.*

Em continuidade, o Presidente da Assembleia informou que o Conselho de Administração da Petrobras, nas reuniões nº 1.703, de 26 de janeiro de 2023, nº 1.706, de 22 de março de 2023, nº 1.707, de 29 de março de 2023, e nº 1.708, de 14 de abril de 2023, na forma do §4º, do artigo 21 do Decreto nº 8.945/2016, alterado pelo Decreto nº 11.048/2022, analisou as indicações para o Conselho de Administração da Petrobras e se manifestou, em linha com o COPE/CELEG, pela inelegibilidade dos Senhores ***Pietro Adamo Sampaio Mendes, Efrain Pereira da Cruz, Sergio Machado Rezende e Renato Campos Galuppo e pela elegibilidade dos demais indicados ao Conselho de Administração.***

Feitos os esclarecimentos e orientações pertinentes, iniciou-se o processo de eleição de 8 (oito) Conselheiros de Administração pelo processo do voto múltiplo, dentre os seguintes nomes: (i) Pietro Adamo Sampaio Mendes; (ii) Jean Paul Terra Prates; (iii) Bruno Moretti; (iv) Efrain Pereira da Cruz; (v) Eugênio Tiago Chagas Cordeiro e Teixeira; (vi) Sergio Machado Rezende; (vii) Suzana Kahn Ribeiro; (viii) Vitor Eduardo de Almeida Saback, indicados pelo Acionista Controlador; e (ix) José João Abdalla Filho; e (x) Marcelo Gasparino da Silva, estes indicados pelos Acionistas minoritários.

Passo à análise dos pontos questionados pelo autor.

Quanto ao primeiro requisito questionado pelo Autor e exigido pelo Estatuto Social da PETROBRAS, de acordo com a documentação apresentada pela referida corré em ID 315551032, cujo sigilo se justifica por questões negociais próprias do mercado, o corréu Pietro Adamo Sampaio Mendes de fato não constou da lista tríplice elaborada por empresa especializada.

Frise-se, neste ponto, que não houve menção a referido tema na Ata da Assembleia Geral Ordinária, realizada em 27/04/2023, oportunidade em que concluída a eleição de membros do Conselho de Administração.

Vejo, ademais, que houve eleição de 8 membros para o Conselho de Administração no dia 27/04/2023. Além desses 8 novos membros, 3 permaneceram: Francisco Petros Oliveira Lima Papathanasiadis; Marcelo Mesquita de Siqueira Filho e Rosangela Buzanelli Torres. Desses, são conselheiros independentes apenas Francisco Papathanasiadis e Marcelo Siqueira Filho.

Assim sendo, considerando o disposto no parágrafo 5o, do art. 18, do então vigente Estatuto Social da PETROBRÁS,

deveria haver mais 3 conselheiros independentes, no mínimo.

Ocorre que, analisando as listas tríplices apresentadas (ID 315551032), vejo que, dentre os eleitos, apenas o nome de Sergio Machado Rezende constava como possíveis escolhas, o que revela, não ter sido efetivamente cumprida essa disposição estatutária naquele momento em relação ao corréu *PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES*.

Verifico, então, que a ré não demonstra que a falha no preenchimento deste requisito, no momento da aprovação da indicação do corréu *PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES*, poderia, tal como alega, ser desconsiderada porque já haveria mais conselheiros independentes do que o mínimo exigido no parágrafo 5o, do art. 18, do Estatuto Social da PETROBRÁS.

Assim, considero como não preenchido tal requisito necessário para a aprovação do nome do corréu Pietro Adamo Sampaio Mendes, pois eleito na qualidade de conselheiro independente.

Em relação a eventual conflito de interesse, cuja norma estatutária prevista no artigo 21, §2º, IX pretende evitar, verifico que o corréu *PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES* foi eleito conselheiro do Conselho de Administração da Petrobras, atuando como Presidente do referido corpo de deliberações. Verifico também que o corréu permaneceu exercendo concomitantemente o cargo de Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, do Ministério de Minas e Energia do atual governo, como demonstram os dados extraídos do sítio oficial (https://www.gov.br/mme/pt-br/composicao/secretaria-de-petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis-spg/pietro-adamo-sampaio-mendes).

Neste ponto, convém analisar as abalizadas lições doutrinárias sobre o tema.

Nas palavras de Alexandre Di Miceli da Silveira:

> (...) o conflito de interesses é a questão central que motivou inicialmente os debates sobre governança corporativa. Basicamente, ele ocorre quando interesses secundários de uma pessoa envolvida em uma decisão podem divergir do interesse coletivo da empresa ao qual deve lealdade - seu interesse primário. Entre os interesses secundários, incluem-se não apenas os potenciais ganhos financeiros particulares, mas também vantagens de outra natureza, tais como as decorrentes de relações pessoais com contrapartes envolvidas em uma decisão. Um exemplo simples ocorre quando um executivo avalia a contratação de um familiar para prestação de um serviço para sua empresa. Mesmo que ele não perceba nenhum ganho financeiro decorrente desta contratação, tem-se naturalmente uma contradição de interesses. **É importante destacar que o conflito existe independentemente da influência efetiva do interesse secundário sobre a decisão final, o que tende a causar confusão sobre o tema. É comum, por exemplo, uma pessoa acusada de estar sob conflito de interesses negar sua existência por não ter agido de forma imprópria ou antiética. Na verdade, o conflito ou contradição de interesses é uma situação anterior à decisão, que pode existir mesmo que não ocorram atos impróprios decorrentes da atuação do indivíduo conflitado.** No exemplo anterior, mesmo que o executivo optasse por contratar seu familiar com base em condições de mercado, sem qualquer benefício adicional, isso não eliminaria o fato de que naquela situação ele teria agido em uma situação de interesses conflitantes (SILVEIRA, Alexandre di Miceli, Governança Corporativa no Brasil e no Mundo, 2ª Ed., Editora Campus, p. 87/89).

Especificamente em relação ao Conselho de Administração, SILVEIRA destaca que pode o conflito se manifestar nas hipóteses em que "*conselheiros votam em linha com seus interesses pessoais ou dos interesses dos acionistas que os elegeram, em detrimento do interesse coletivo da empresa" e que uma das formas para que se evite a referida condição é adoção de processo para identificar e gerenciar conflitos de interesses potenciais de seus conselheiros. Se um conselheiro possui interesse específico em uma matéria sob análise do conselho, então o conselheiro não deve participar desta discussão*". Ressalta, ainda, que "*o Conselho de Administração é um dos principais mecanismos para o alinhamento dos interesses de governança de uma companhia"*, pois, de acordo com a agency theory, os mecanismos de governança têm como objetivo fundamental diminuir a probabilidade da tomada de decisões que maximizam a utilidade pessoal dos executivos" (SILVEIRA, 2015, p. 71 e 89).

Há, ainda, que se destacar o fato de o atual conselheiro Pietro Adamo Sampaio Mendes encontrar-se na presidência do

Conselho de Administração, gestor a quem incumbe, segundo estudiosos da governança corporativa "*gerenciar os conflitos de interesses, solicitar aos conselheiros sujeitos a interesses conflitantes que se abstenham das discussões e decisões relativas a essas matérias, a não ser que sejam solicitados a fornecer alguma informação específica, situação na qual não devem fazer parte da decisão do órgão, e, ainda, divulgar quaisquer potenciais conflitos de interesse, incluindo a relação a tal matéria, imediatamente após a ciência do conflito*" (SILVEIRA, op. cit., p. 90).

A doutrina é uníssona em afirmar a importância do Conselho de Administração e necessidade de sua independência, longe de interferências internas e conflitos de interesse, pois "*o conselho de administração nas corporações é, geralmente, aquele que determina as próprias regras da Governança Corporativa com base em expectativas, concordâncias, consentimentos ou acordos de acionistas e de criteriosa deliberação coletiva. Por isso, o conselho de administração é o principal mecanismo interno para diminuição de custos de agência entre acionistas e gestores e entre acionistas controladores e acionistas não-controladores. Tamanha é sua importância, que muitos agentes de mercado chegam a associar a expressão governança corporativa a sinônimo de papel ativo e independente do conselho de administração. Em síntese, cabe ao conselho de administração a ratificação das decisões relevantes e o monitoramento da alta gestão*" (SLOMSKI, MELLO, TAVARES FILHO e MACEDO, Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública, Editora Atlas, 2008, p. 21-22).

Passo à análise da existência ou não do alegado conflito de interesse no caso.

Considerando a documentação disponibilizada pelas partes, principalmente informações juntadas pela União Federal, ressalto o que foi decidido pelos membros do COPE/CELEG, na Ata de Reunião n. 296, cujo entendimento foi endossado posteriormente pelo Conselho de Administração da Petrobras, com base no do artigo 21, §2º, inciso IX do Estatuto Social da Companhia e do artigo 17, §2º, inciso V da Lei nº 13.303/2016 (ID 314338523):

> No que concerne à indicação do Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes como membro e Presidente do Conselho de Administração da Petrobrás impende observar que o Comitê de Pessoas opinou pela necessidade de renúncia ao cargo de Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível do Ministério de Minas e Energia, conforme se verifica da Ata da Reunião n. 289 (SEI 0746770), tendo em vista a caracterização de conflito de interesses: "(...) opinou, por maioria, que o indicado Pietro Adamo Sampaio Mendes preenche os requisitos necessários previstos no Estatuto Social da Companhia, na Lei nº 13.303/2016, no Decreto nº 8.945/2016 e na Política de Indicação da Petrobras, bem como não incorre em suas vedações para que seja eleito Conselheiro de Administração e Presidente do Conselho de Administração da Petrobras, desde que confirmada a sua renúncia formal e juridicamente perfeita ao cargo de Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível do Ministério de Minas e Energia (MME) e mantida a sua condição de servidor licenciado, afastado ou cedido da ANP.
>
> Pelo Conselho de Administração da Companhia (SEI 0747933): sobre a indicação do Sr. PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES para membro e Presidente do Conselho de Administração da Petrobras, o Presidente do Conselho Gileno Gurjão Barreto, a Conselheira Rosangela Buzanelli Torres e os Conselheiros Francisco Petros Oliveira Lima Papathanasiadis e Marcelo Mesquita de Siqueira Filho acolheram e acompanharam a posição da maioria do Comitê de Pessoas/Elegibilidade, conforme reunião nº 289, de 16-3-2023, do Comitê, pela inelegibilidade do Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes, manifestando-se no sentido de que o indicado incorre na vedação do inciso V do §2º do artigo 17 da Lei nº 13.303/2016, do inciso X do artigo 29 do Decreto nº 8.945/2016 e do inciso IX do §2º do artigo 21 do Estatuto Social da Petrobras, considerando as competências da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia estabelecidas no artigo 27 do Anexo I do Decreto nº 11.350/2023, as quais implicam em conflito de interesses com a Companhia. A Conselheira Iêda Aparecida de Moura Cagni manteve sua posição já manifestada no Comitê de Pessoas/Elegibilidade, conforme reunião nº 289, de 16-3-2023, do Comitê, entendendo que o Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes é elegível, por não vislumbrar conflito de interesses no exercício concomitante das atividades do indicado como Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia e como Presidente do Conselho de Administração da Petrobras, não identificando, portanto, necessidade do desligamento do indicado do referido cargo de Secretário de

> Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Os Conselheiros Jônathas Assunção Salvador Nery de Castro e Ricardo Soriano de Alencar acompanharam a posição da Conselheira Iêda Aparecida de Moura Cagni pela elegibilidade do indicado, acrescentando que a interpretação sobre o inciso V do §2º do artigo 17 da Lei nº 13.303/2016, o inciso X do artigo 29 do Decreto nº 8.945/2016 e o inciso IX do §2º do artigo 21 do Estatuto Social da Petrobras é muito ampla e subjetiva, devendo ser examinada caso a caso, nas situações concretas, após a eleição para o Conselho**,** e não colocada de antemão, entendendo precipitado dizer a priori que o indicado terá de defender posições da União e não da Petrobras, sendo difícil imaginar esse conflito como regra; que, em verdade, considerando que a União é a Acionista Controladora da Petrobras, em grande parte das situações os interesses são coincidentes, sem existência de conflito e sim de simetria; e, finalmente, como informado pelo departamento Jurídico da Petrobras, a Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis não é um órgão regulador, não se aplicando, portanto, a vedação referente a representante de órgão regulador constante do inciso I do §2º do artigo 17 da Lei nº 13.303/2016, do inciso I do artigo 29 do Decreto nº 8.945/2016 e do inciso I do §2º do artigo 21 do Estatuto Social da Petrobras. Os demais membros do Conselho não participaram da análise da indicação do Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes para membro e Presidente do Conselho de Administração, que foi, portanto, por maioria, considerada inelegível pelo Conselho de Administração da Petrobras."

Ainda segundo informações acostadas aos autos pela corré União Federal, a "*Comissão de Valores Mobiliários, através do Parecer Técnico n. 28/2023- CVM/SEP/GEA-3 (SEI 0745540), seguiu o posicionamento do Comitê de Pessoas e do Conselho de Administração da Petrobrás, considerando inelegível o referido indicado pela configuração de conflito de interesse*". Confira-se o transcrito pela corré União em ID 314338523:

> 13. Um dos objetivos da legislação, a meu ver, era evitar que o interesse público fosse exercido de forma incompatível com o interesse privado, privilegiando o interesse público em sacrifício ao fim econômico da empresa de economia mista. 14. O Parecer do Senado Federal nº 1.188/2015 quando da criação da lei destacou que as vedações contribuem “para a profissionalização da gestão, a redução de riscos de aparelhamento das empresas públicas e a prática de indicação de dirigentes públicos para compor conselhos de administração com o objetivo de lhes garantir remuneração extra. 16. Como pontuado pelo CELEG, o cargo de secretário da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis faz com que o candidato tenha de propor políticas públicas que têm relação direta com as atividades desenvolvidas pela Companhia. (...) **18. Assim, ao exercer sua função de secretário e Presidente do Conselho de Administração da Petrobras, possivelmente o mesmo não poderá cumprir fielmente suas atribuições em toda as situações em que tivermos interesses conflitantes entre o acionista controlador e a Companhia.** (...) 23. Isto posto, considerando o entendimento da própria Companhia, que possui um conjunto mais amplo de informações, de que não seria possível evitar situações de conflito de interesses especificamente quanto a este candidato, **entendo que o Sr. Pietro Adamo Sampaio Mendes não poderia ser indicado nos termos do art. art. 17, §2º, inciso V, da Lei nº 13.303/2016." Assim, a inelegibilidade em testilha gravita na caracterização de conflito de interesse, tendo em vista que o indicado exerce o cargo de Secretário da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis junto ao Ministério de Minas e Energia.**

Frise-se neste ponto que sequer a minoria dos conselheiros que opinou pela elegibilidade refuta a hipótese de existir o alegado conflito de interesses, salientando que a situação "deve ser examinada caso a caso, nas situações concretas, após a eleição para o Conselho", de acordo com o supratranscrito.

Com base no art. 29 do Decreto 11.492/2023, compete à Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, dentre outros, promover estudos das bacias sedimentares brasileiras, propor diretrizes para licitações das áreas destinadas à exploração e à produção de petróleo e gás natural e propor as diretrizes a serem observadas pela ANP para a elaboração das minutas dos editais e dos contratos de partilha de produção. Assim, como transcrito acima, "*o cargo de secretário da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis faz com que o candidato tenha de propor políticas públicas que têm relação direta com as atividades desenvolvidas pela Companhia* (...) e *ao exercer sua função de secretário e Presidente do Conselho de Administração da Petrobras, possivelmente o candidato não poderá cumprir fielmente suas atribuições em*

todas as situações em que tivermos interesses conflitantes entre o acionista controlador e o administrador (ID 315551034 - fl. 13)

Além disso, nos termos o §1º do art. 154 da Lei nº 6.404/76, "*o administrador eleito por grupo ou classe de acionistas tem, para com a companhia, os mesmos deveres que os demais, não podendo, ainda que para defesa do interesse dos que o elegeram, faltar a esses deveres*". É natural que o administrador, ao exercer sua função, inúmeras vezes se confronte com situações de interesse conflitante da companhia aberta com o acionista controlador.

In casu, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração, o candidato possivelmente precisará decidir entre buscar o interesse da Companhia ou das propostas públicas, caso estas sejam divergentes. Nessas circunstâncias, pode a companhia adotar medidas capazes de evitar as situações de conflito de interesses. No entanto, tanto o CELEG como o Conselho de Administração entenderam que a presente situação atrai 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, razão pela qual opinaram que sua elegibilidade "desde que confirmada a sua renúncia formal e juridicamente perfeita ao cargo de Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível do Ministério de Minas e Energia (MME) e mantida a sua condição de servidor licenciado, afastado ou cedido da ANP" (ID 314338523).

A Lei n. 12.813/2013, ao dispor sobre o conflito de interesses no exercício do cargo, em seu artigo 3º, I, que trata sobre o conflito de interesses, define sob o ponto de vista da Administração Pública, como sendo "*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*".

Nessa linha, um dos objetivos do legislador foi também evitar que o interesse público fosse exercido de forma incompatível com o interesse privado da companhia, em sacrifício ao fim econômico da empresa de economia mista. Confira-se, inclusive, o objeto social mencionado no Estatuto da Companhia atualmente em vigor:

> Art. 3º-A Companhia tem como objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, além das atividades vinculadas à energia, podendo promover a pesquisa, o desenvolvimento, a produção, o transporte, a distribuição e a comercialização de todas as formas de energia, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins. §1º- As atividades econômicas vinculadas ao seu objeto social serão desenvolvidas pela Companhia em caráter de livre competição com outras empresas, segundo as condições de mercado, observados os demais princípios e diretrizes da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 e da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.

Quanto ao Parecer n. 00113/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU, também indicado nos autos como argumento de defesa à indicação (ID 315551034), destaco que considera um possível conflito de interesse do administrador em relação ao controlador, ou seja, se o administrador poderia, em prol dos próprios interesses, atuar de forma contrária aos interesses da União, citando, ainda que "*o interesse perseguido pela Petrobras contempla viés público, conforme se extrai de seus próprios normativos*" (item 56 - pg. 15). Veja-se:

> Dessa maneira, resta caracterizada a inexistência de configuração de conflito de interesse, uma vez que o indicado detém vínculo com a Administração Pública, não possuindo participação em empresas privadas ou quaisquer tipos de negócios com a Petrobrás. Não se pode olvidar que a indicação recai sobre servidor público, que tem como dever maior velar sempre pela observância do interesse coletivo em qualquer de suas atribuições.

O referido Parecer deixou de analisar, no entanto, o conflito do administrador em relação aos interesses privados da Petrobras.

Tal argumento, assim, não merece prosperar, pois, sendo uma empresa de economia mista, deve também perseguir os interesses privados dos seus acionistas e para reforçar este entendimento, vale mencionar o art. 3º, §6º, do Estatuto Social da Companhia, que prevê que, quando orientada pela União a contribuir para o interesse público, a União compensará, a cada exercício social, a Companhia pela diferença entre as condições de mercado definidas e o resultado operacional ou retorno econômico da obrigação assumida, criando assim medidas mitigadoras caso seja perseguido tão somente o interesse público.

É certo que a posição que o indicado atualmente ocupa o faz ser detentor de informações estratégicas e proponente de políticas públicas que têm relação direta com as atividades desenvolvidas pela Companhia, atraindo o conflito de interesses, uma vez que os atos praticados pelo indicado no âmbito do referido órgão possuem eventual capacidade de influenciar materialmente as suas decisões enquanto Presidente do Conselho de Administração da Petrobras.

É evidente que políticas de governo muitas vezes conflitam com interesses das empresas, pois podem não ser com estes totalmente convergentes.

Nos termos que foi dito mais acima, de acordo com as melhores práticas de governança, não há dúvida sobre como proceder em relação à questão do conflito de interesses: orientações dos institutos e entidades nacionais e internacionais determinam que as pessoas sujeitas a interesses potencialmente conflitantes com os da empresa se abstenham de participar das discussões e de votar durante sua deliberação.

No caso, o potencial conflito de interesses existentes no exercício concomitante dos cargos de conselheiro (presidente) do Conselho de Administração da PETROBRAS e de Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, do Ministério de Minas e Energia do atual governo, é total e não apenas episódico.

Vejamos o conjunto de atribuições da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, elencadas no art. 29 do Decreto n. 11.492/2023:

> *"Art. 29. À Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis compete:*
>
> *I - promover estudos das bacias sedimentares brasileiras e propor diretrizes para licitações das áreas destinadas à exploração e à produção de petróleo e gás natural;*
>
> *II - monitorar, avaliar e propor medidas preventivas e corretivas para garantir a participação equilibrada dos derivados de petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis na matriz energética nacional;*
>
> *III - subsidiar os estudos de planejamento dos setores de petróleo, gás natural e biocombustíveis;*
>
> *IV - monitorar e avaliar o funcionamento e o desempenho dos setores de petróleo, gás natural e biocombustíveis e propor as revisões, as atualizações e as correções dos modelos em curso;*
>
> *V - articular-se com agências reguladoras, entidades vinculadas ao Ministério, concessionárias e demais entidades dos setores de competência da Secretaria e orientá-las quanto às políticas aprovadas;*
>
> *VI - promover, desenvolver e executar ações e medidas preventivas e corretivas para garantir o abastecimento satisfatório de petróleo, gás natural e biocombustíveis e o atendimento adequado aos consumidores, inclusive em situações de contingência;*
>
> *VII - coordenar e promover programas de incentivos e ações para atrair investimentos e negócios para os setores nacionais de petróleo, gás natural e biocombustíveis, inclusive quanto à avaliação do enquadramento em regimes especiais de incentivos;*
>
> *VIII - monitorar e estimular atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico nos setores de petróleo, gás natural e biocombustíveis, inclusive quanto ao aproveitamento de fontes não*

convencionais de hidrocarbonetos;

IX - monitorar, em conjunto com a ANP, o aproveitamento racional das reservas de hidrocarbonetos;

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;

XII - propor as diretrizes a serem observadas pela ANP para a elaboração das minutas dos editais e dos contratos para exploração e produção de petróleo e gás natural;

XIII - coordenar o processo de outorgas e autorizações dos setores de petróleo, gás natural e biocombustíveis;

XIV - elaborar estudos para subsidiar a política de comercialização dos hidrocarbonetos que couberem à União;

XV - prestar apoio técnico ao Conselho Nacional de Política Energética em assuntos de sua área de atuação; e

XVI - apoiar a elaboração e a gestão de contratos, convênios, parcerias e outros instrumentos de cooperação técnica com órgãos públicos, agentes setoriais e organismos internacionais relacionados às atribuições da Secretaria".

Da leitura de tais dispositivos, extrai-se claramente que a ampla atuação da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis faz com que haja permanente e potencial conflito de interesses entre esse órgão e a PETROBRAS.

Essa constante tensão existente entre o interesse público (políticas governamentais) e o interesse privado (da PETROBRÁS e de seus acionistas) é expressamente prevista e tratada no próprio Estatuto Social da PETROBRÁS, como já se destacou acima e se observa, por exemplo, do seu art. 3o e respectivos parágrafos. Não por outro motivo, esse mesmo Estatuto não permite que pessoas que tenham ou que possam ter "qualquer forma de conflito de interesses com a União ou com a própria Companhia" exerçam o cargo de conselheiro do Conselho de Administração.

No caso, repita-se, o secretário da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis deverá atuar, obviamente, em conformidade com os interesses da UNIÃO e em conformidade com as atribuições acima descritas. Por outro lado, os conselheiros do Conselho de Administração da PETROBRAS devem atuar em prol dos interesses da própria Companhia. Esses interesses, como vistos, estão em permanente tensão, o que é notório e divulgado com frequência nos noticiários do país.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, ao dispor sobre um dos princípios básicos da boa governança, traz a integridade que deve atendida visando “praticar e promover o contínuo aprimoramento da cultura ética na organização, evitando decisões sob a influência de conflitos de interesses, mantendo a coerência entre discurso e ação e preservando a lealdade à organização e o cuidado com suas partes interessadas, com a sociedade em geral e com o meio ambiente” (disponível em https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa. Acesso em 09 abr. 2024).

Todo exposto até aqui (ensinamentos doutrinários, pareceres dos comitês internos da Companhia, notórios potenciais conflitos de interesses entre União e Companhia) conduz este juízo a materializar a subsunção dos fatos trazidos na inicial à norma contida no Estatuto Social, em seu artigo 21, §2º, IX, que veda indicação de “*pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a União ou com a própria Companhia*”.

Em relação à questão levantada pelo corréu Pietro Adamo Sampaio Mendes, no que se refere à decisão, em sede liminar, proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, na ADI 7331, 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 § 2° do art. 17 da Lei 13.303/2016. Ainda que tenha havido a inconstitucionalidade por arrastamento, do artigo 29 do Decreto nº 8.945/2016, neste ponto, apesar de afastada a norma legal, persistiu a norma estatutária, **que trata de questão distinta discutida pelo autor da ação popular, qual seja a norma do artigo 21, §2º, IX, do Estatuto Social vigente à época veda a indicação*, para o cargo de administração: (...) III - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a União ou com a própria Companhia.***

Assim, as causas de pedir trazidas pelo autor concentram-se no descumprimento do artigo 17, §2º V, bem como dos artigos 18, §7º e 21, §2º, IX, do Estatuto Social, que dizem respeito à exigência de lista tríplice nas condições acima explicitadas e ao conflito de interesse.

De todo modo, o descumprimento de dispositivo previsto pelo Estatuto Social da Companhia pelo próprio acionista controlador acarreta desatendimento de previsão que reflete não só o principal instrumento balizador que norteia o bom funcionamento da sociedade e cumprimento de seu objeto e finalidade, mas também da manifestação de vontade exteriorizada pela maioria responsável pelas disposições ali contidas.

A Lei das Sociedades Anônimas determina que o acionista controlador é aquele que "*usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia", mas estabelece que "o acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direito e interesses deve lealmente respeitar e atender*" (art. 116 e seu parágrafo único).

Tais deveres, nos casos das empresas estatais, incidem ainda de maneira mais intensa e juridicamente necessária, quando considerada a dupla incidência de princípios tanto do direito público, quanto do direito privado nessa atuação.

Alexandre Santos Aragão, em sede acadêmica, ensina:

> Os critérios de boa governança corporativa para as empresas estatais privadas decorrem dessas determinações da Lei das S.A. e, por vezes, também de estratégias internas de compliance, seja para atrair investidores ou para poder participar de certos mercados. Já nas empresas estatais, além dessas fontes, a governança corporativa advém também das disposições legais e da aplicação dos princípios constitucionais da impessoalidade, transparência, moralidade e eficiência. Há, assim, em relação às estatais, a soma de dois vetores paralelos no mesmo sentido, normas da governança corporativa e princípios do artigo 37, caput, da Constituição Federal, não só uma contradição, ou alheamento entre eles.
>
> É sob essa perspectiva que os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência devem ser aplicados às empresas estatais, como um aperfeiçoamento e fortalecimento de sua governança corporativa, com efeitos externos, já que, ao contrário da governança corporativa exclusivamente privada, podem ser controlados, não apenas por seus sócios, mas em tese por qualquer cidadão (ação popular, denúncias ais tribunais de contas etc.), considerando também que os interesses das estatais são mais amplos que os das organizações empresariais privadas.
>
> Os princípios em questão devem ser aplicados às estatais como critério de governança corporativa, inclusive fortalecendo as garantias que eventuais sócios privados possam ter de uma boa gestão (...) (Empresas Estatais – O Regime Jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, 2ª Edição, 2018, p. 189).

Vê-se, portanto, que os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência não apenas são compatíveis com os critérios de governança corporativa usuais nas grandes organizações empresariais privadas, como com eles se fortalecem reciprocamente.

Considerando tais premissas, não vislumbro ilegalidade em prever o estatuto social da sociedade de economia mista limitações ou imposições que tenham como finalidade a observância aos princípios da moralidade, impessoalidade, da

eficiência e da boa gestão, ainda que de forma mais rigorosa do que exista em lei, de forma a preservar os interesses não só da companhia, mas também de acionistas minoritários, do patrimônio público investido e do mercado como um todo, tendo em vista os reflexos sociais e econômicos que podem decorrer de ações que visem objetivos contrários.

A doutrina define a existência de um conselho de administração ativo, informado e independente a um dos principais mecanismos de governança de qualquer empresa, devendo ser encarado como o órgão colegiado encarregado do processo de decisão de uma organização em relação ao seu direcionamento estratégico. Funciona como um intermediário, isto é, um elo entre a propriedade e a gestão para orientar e supervisionar a relação desta última com as demais partes interessadas (TOMAZETTE, Marlon, A administração das Empresas Estatais, *In* NORONHA, João Otávio, FRAZÃO, Ana, MESQUITA, Daniel Augusto. Estatuto Jurídico das Estatais., 2018, p. 145).

Desta forma, não haveria óbice à adoção de regras mais rígidas, pelo Estatuto Social da Companhia, para a definição dos requisitos a serem previamente preenchidos por aqueles interessados em compor o Conselho Administrativo.

Perceba-se que a Lei 13.303/16 traz vedações importantes nitidamente no intuito de proteger o bom funcionamento e governança da Companhia, não estabelecendo arestas limitadoras para que a estatal possa estabelecer, em seu próprio estatuto, medidas outras que impliquem igual ou maior proteção aos seus interesses ou à atuação proba da sociedade, tendo em vista a presença de patrimônio público em seu capital social ou até considerando outras questões diversas. **Apesar de não ter sido essa a alegação da parte autora, destaco que** o fato de ter sido afastado pela decisão supramencionada a vedação de cumulação dos respectivos cargos, como mencionado, para aqueles indicados à composição do conselho de administração não significa que todas as estatais, controladas pelos entes públicos em suas diferentes esferas, estejam proibidas de fixar em seus estatutos hipóteses que se alinhem de modo mais eficaz às expectativas de linguagem, princípios e práticas integrados para o exercício da boa governança, a seu critério.

Pensar de outra forma significa ir de encontro aos princípios constitucionais da moralidade, eficiência, transparência, e também aos princípios do direito privado como o da liberdade organizacional e o da função social das empresas, que devem contribuir positivamente para a sociedade por meio de práticas éticas e pelo estabelecimento de mecanismos e procedimentos internos de integridade. No caso das estatais, por haver participação de patrimônio público investido para a persecução do objeto social, há mais razão ainda para se permitir a criação de mecanismos que afastem ou reduzam riscos de interferências prejudiciais aos interesses públicos e aos da própria Companhia.

As diferentes realidades e os diversos tamanhos das estatais podem sugerir medidas distintas de governança e, no caso, as normas limitadoras em questão não se mostram ilícitas, considerando, por exemplo, sua liberdade de auto-organização, seu capital social e sua relevância nacional.

Portanto, os efeitos (de caráter liminar) da decisão proferida na ADI 7331 não acarretaram nulidade ou invalidade da previsão constante, por exemplo, do artigo 21, §2º, II ou III, do Estatuto Social da Petrobras, vigente em 27/04/2023.

Bem verdade que, em 30/11/2023, foram aprovadas pela Assembleia Geral modificações no Estatuto Social da Companhia (ID 317625693 – ação popular n. 5030576-93.2023.4.03.6100). Dentre outras reformas, foi excluída a previsão que vedava a indicação "*de titular de cargo em comissão na administração pública federal, direta ou indireta, sem vínculo permanente com o serviço público*".

No entanto, como já antes ressaltado, essa não é a questão em debate nestes autos.

E ainda que fosse, "ad argumentandum tantum", a Assembleia Geral nada dispôs sobre eventual convalidação de indicação anterior que transgredisse a norma até então prenunciada pelo ato constitutivo. E, destaque-se, nem poderia, uma vez que a norma estatutária em questão tutelava interesses gerais, ou seja, maiores do que o do microssistema societário, quais sejam o do mercado acionário e o dos acionistas minoritários.

Em relação à vedação de indicação por conflito de interesses, o novo Estatuto Social assim dispôs:

> *Art. 21. Investidura em cargo de administração da Companhia observará as condições impostas pelo art. 147 e complementadas por aquelas previstas no art. 162 da Lei das Sociedades por Ações, bem como aquelas previstas na Política de Indicação, na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 e no*

> *Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Para a investidura, a Companhia considerará as hipóteses de conflito material e, no caso das hipóteses de conflito de interesses formal, somente aqueles expressamente previstos em lei.*

Desta forma, repita-se, a alteração realizada no referido ato societário em 30/11/2023 não convalidou indicações, aprovações e posse daqueles que se enquadravam nas hipóteses de impedimento, previsões estas que se qualificam por sua natureza normativa e cogente dentro da própria Companhia. **Veja-se que o novo Estatuto Social, inclusive, manteve a possibilidade de caracterização de conflito de interesse material ou formal.**

Nesse sentido, *mutatis mutandis*, já decidiu o E. Superior Tribunal de Justiça:

> "Não é suficiente decisão implícita da assembleia para convalidar ato de sua competência, aperfeiçoado por outro órgão societário. A questão deveria ter sido apresentada de modo explícito, com votação específica e, ainda assim, haveria dúvida sobre a possibilidade de ratificação do ato, por força da provável alteração na composição acionária da assembleia, não mais correspondendo àquela do momento em que foi criado o benefício" (REsp n. 976.587/SP, relator Ministro Fernando Gonçalves, Quarta Turma, julgado em 17/11/2009, DJe de 30/11/2009.)

Por tais motivos, tenho que restou configurada, ao menos nesta análise inicial, a ilegalidade do ato administrativo de indicação do corréu Pietro Adamo Sampaio Mendes no cargo de Conselheiro de Administração, pela União Federal, na qualidade de acionista controladora, bem como a da aprovação dessa indicação pela Assembleia Geral, e sua manutenção como Presidente do Conselho de Administração, concomitantemente com o exercício do cargo de Secretário da Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia.

Nesse passo, destaco que, quanto ao princípio da separação dos poderes, não prospera a alegação da União. Isso porque o Poder Judiciário não está se imiscuindo em juízo de discricionariedade da Administração Pública neste caso, mas apenas analisando eventuais ilicitudes dos atos de indicação e de aprovação de integrante do Conselho de Administração da PETROBRAS. Dessa forma, cumpre-se o princípio da inafastabilidade da jurisdição no sentido de se evitar ou reparar danos a direitos, os quais, no caso, são, em tese, o da preservação do patrimônio público, o do respeito à moralidade pública, o da segurança jurídica (respeito às normas, incluindo as que dizem respeito ao direito societário e ao mercado de capitais) e o dos acionistas minoritários.

Por consequência, considerando (i) ausência de prova concreta acerca da existência de lista tríplice constando o nome do indicado Pietro Adamo Sampaio Mendes, contemporânea à indicação como membro do Conselho de Administração, nos termos do artigo 18, §7º, do Estatuto Social da Petrobras vigente em 27/04/2023 e (ii) afronta ao artigo 21, §2º, IX, do Estatuto Social da Petrobras, vigente em 27/04/2023, tendo em vista a fundamentação acima, e sua permanência no cargo de Secretário do Ministério de Minas e Energia, com potencial ocorrência de amplo conflito de interesses, concluo pela nulidade de sua indicação, aprovação e posse no cargo que ocupa.

Presente o requisito da probabilidade do direito invocado pelo Autor, nos termos do artigo 300 do CPC, tenho que o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo também está caracterizado.

Isso porque a permanência indevida de Conselheiro incluído nas hipóteses de vedação previstas pelo Estatuto Social da Companhia à época de sua indicação/posse terá como consequência a manutenção de pagamentos indevidos pela Companhia ao corréu Pietro Adamo Sampaio Mendes, além de tornar-se totalmente inútil se tomada apenas após o final do respectivo mandato.

De outro lado, não há necessidade de depósito judicial dos valores em questão, tal como pleiteia a parte autora.

Assim, DEFIRO PARCIALMENTE O PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DA TUTELA *para suspender o corréu Sr.* PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES *do exercício do cargo de conselheiro do Conselho de Administração da PETROBRAS, bem como para determinar a suspensão do pagamento da respectiva remuneração.*

Quanto ao link do procedimento administrativo fornecido pela CVM, ID 320773648, considerando que a própria CVM o

apresentou com restrição de sigilo, solicite-se informações à Autarquia sobre a existência de algum impedimento legal ao acesso integral a ser franqueado apenas às partes deste processo judicial.

Após, retornem os autos conclusos.

Esta decisão valerá de ofício/mandado/carta precatória.

Cumpra-se.

São Paulo, data registrada no sistema.

PAULO CEZAR NEVES JUNIOR

JUIZ FEDERAL