

# ESTATUTO JURÍDICO DAS ESTATAIS: AVANÇOS, RETROCESSOS E FUTURO

Ricardo Lupion\*

Resumo: Decorridos três anos da edição da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (“Estatuto Jurídico das Estatais”), que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, (“estatais”), neste artigo pretende-se apresentar avanços, recuos e perspectivas de futuro na aplicação dos dispositivos legais criados para blindar as estatais contra possíveis (e infelizmente comuns) ingerências político-partidárias na nomeação dos integrantes dos cargos de administração das estatais. O apresentará o novo ambiente normativo criado a partir do Estatuto Jurídico das Estatais e casos de avanços, retrocessos e o futuro desse novo diploma legal, nas mãos do Supremo Tribunal Federal.

Palavras-Chave: Empresa. Governança Corporativa. Estatais. Requisitos e Impedimentos legais.

Sumário: Introdução; 1. Novo Ambiente Normativo 2. 2. Avanços: 2.1. Caso Petrobrás: o novo estatuto social. 2.2. Caso Itaipu binacional: a tentativa de eleição de conselheiro. 3. Retrocesso: Caso Petrobrás: a recente eleição de conselheiro 4. Futuro: Com a palavra o STF.

## INTRODUÇÃO

---

\* Pós-Doutor em Ciências Jurídico-Empresariais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professor Titular de Direito Empresarial na Escola de Direito da PUCRS. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) na PUCRS, Advogado.

“O fato é que ao longo de toda a sua história a Petrobras sofreu interferências políticas que se contrapuseram a seus interesses empresariais. A estatal foi chamada a construir diversas indústrias, como as de petroquímica, fertilizantes, etanol e geração de energia com base térmica. [...] O coronel Ozires Silva, ex-presidente da petroleira durante o governo Sarney, definiu bem a posição da empresa: ‘O centro de decisão da Petrobrás não fica na Avenida Chile [endereço da sede da companhia, no Rio de Janeiro]. Fica em Brasília’. (PADUAN, Roberta. *Petrobras: uma história de orgulho e vergonha*. Rio de Janeiro: editora objetiva, 2016, p. 13)



ecorridos três anos da edição da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (“Estatuto Jurídico das Estatais”), que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, (“estatais”), neste artigo pretende-se apresentar avanços, recuos e perspectivas de futuro na aplicação dos dispositivos legais criados para blindar as estatais contra possíveis (e infelizmente comuns) ingerências político-partidárias na nomeação dos integrantes dos cargos de administração das estatais.

Aprimorar a governança nas estatais foi o caminho escolhido pelo legislador para mitigar influências e indicações político-partidárias na administração das sociedades controladas pelo governo federal.

Um dos aspectos de maior relevância do Estatuto Jurídico das Estatais, foi a criação de requisitos mínimos de experiência acadêmica e vivência profissional para a indicação de candidatos a exercer cargos na administração das estatais como medida para mitigar o loteamento político-partidário dos altos cargos de administração das estatais, reservados para apadrinhados políticos. Com essa medida, busca-se profissionalizar a administração das estatais.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre parâmetros técnicos, de formação acadêmica e de experiência profissional para os ocupantes de cargos na administração das estatais criados pelo Estatuto

Apesar dos bons propósitos do Estatuto Jurídico das Estatais e dos inegáveis avanços pelos quais passaram as empresas estatais brasileiras “dentro os quais a Lei das Estatais é, sem dúvida, o mais relevante”,<sup>2</sup> no entanto, algumas vezes questionaram a adoção das práticas de governança corporativas nas empresas estatais, “porque esses critérios de governo já existem nas normas constitucionais, nas regras de direito administrativo, no direito societário, na regulação de mercado de capitais e nas leis que instituem as empresas estatais em concreto”, nas palavras de Walfrido Warde Jr.<sup>3</sup>

O presente artigo abordará o tema em quatro seções: na primeira, relata-se o novo ambiente normativo e as importantes decisões da Comissão de Valores Mobiliários – CVM de imediata aplicação das novas regras de governança; na segunda, apresentam-se os avanços: o novo estatuto da Petrobrás e a tentativa de nomeação de conselheiro na Itaipu Binacional, que representam avanços na aplicação dessas novas regras; na terceira, o texto aborda a recente eleição do presidente do conselho de administração da Petrobras que representa, na forma e no conteúdo, um retrocesso na aplicação desse novo diploma legal; e, ao final, na quarta seção, comenta-se o futuro do Estatuto Jurídico das Estatais, na mãos do Supremo Tribunal Federal, no

---

Jurídico das Estatais consultar nosso texto “Estatuto Jurídico das Estatais: Governança além da forma” *REPATS – Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*. Brasília, v. 4, n.1, p. 152-172, jan-jun, 2018. Ver também TOMAZETTE, Marlon. “A Administração das Empresas Estatais”. *Estatuto jurídico das estatais: análise da Lei nº 13.303/2016*. João Otávio de Noronha, Ana Frazão, Daniel Augusto Mesquita (Coord.).– Belo Horizonte : Fórum, 2017, p. 141-170.

<sup>2</sup> Conforme relatório “Integridade e transparência de empresas estatais no Brasil”, elaborado pela FGV Direito Rio em parceria com a Transparência Internacional – Programa Brasil, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/20342/Integridade%20e%20Transparência%20de%20Empresas%20Estatais%20no%20Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 14 jun 19

<sup>3</sup> WARDE JUNIOR, Walfrido Jorge. “Legislador Frankenstein! – Não é possível transplantar a governança das empresas privadas às empresas estatais”. *Estatuto jurídico das estatais: análise da Lei nº 13.303/2016*. João Otávio de Noronha, Ana Frazão, Daniel Augusto Mesquita (Coord.).– Belo Horizonte : Fórum, 2017, p. 105.

juízo da Ação Direta de Constitucionalidade nº 5624.

## 1. O NOVO AMBIENTE NORMATIVO

O Estatuto Jurídico das Estatais propiciou o surgimento de um novo ambiente normativo, com a edição de decreto, regulamentos, portarias e demais atos normativos que visam aperfeiçoar as novas práticas de governança nas empresas estatais.

Em seguida ao Estatuto Jurídico das Estatais, foi editado o decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, que contém normas reguladoras da sua aplicação, no âmbito da União.

A Comissão Interministerial de Governança Corporativa (CGPar) publicou novas resoluções com o objetivo de aperfeiçoar a ação do governo no papel de acionista e garantir maior transparência no relacionamento com empresas estatais federais.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A CGPar foi instituída pelo Decreto no 6.021/2007 e tem por finalidade tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e com a administração de participações societárias da União. É composta pelos ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, que preside a comissão, da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República. Entre outras, são as seguintes as resoluções publicadas: 1) A Resolução CGPar nº 10, que dispõe sobre a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal a todos os representantes da União em conselhos de administração e fiscal de empresas estatais federais e de sociedades em que a União participa como minoritária. Além disso, estabelece a obrigatoriedade de que as empresas estatais federais observem o Programa de Integridade de que trata o Decreto no 8.420/2015. A resolução determina ainda que, caso tenha conhecimento de ato ou fato relevante, os representantes da União em conselhos de companhia aberta deverão levar a informação ao diretor de Relações com Investidores para divulgação ao mercado e instituir sigilo de ato ou fato relevante, conforme regulamentado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). 2) A Resolução CGPar nº 12, que prevê a criação de comitê de auditoria nas empresas estatais federais e dá diretrizes para o seu funcionamento, especialmente em relação às atribuições, prazo de mandato e requisitos de independência. 3) A Resolução CGPar nº 13, que estabelece a regência supletiva das estatais pela lei societária, ou seja, orienta as empresas que não adotam a forma de Sociedade Anônima que, em caso de omissão das normas legais e estatutárias que as regem, decidam em conformidade com o disposto na Lei no 6.404/76. 4) A Resolução CGPar nº 14, que regulamenta a política de remuneração para desligamento de dirigentes de empresas estatais federais, inclusive para os casos de quarentena. 5) A Resolução CGPar nº 15, que determina e disciplina requisitos para seleção

No ano de 2017, a B3<sup>5</sup> alterou o Regimento do Programa Destaque em Governança de Estatais para adequá-lo à esse novo ambiente normativo<sup>6</sup> e o IBGC editou a cartilha Governança Corporativa em Empresas Estatais Listadas no Brasil.<sup>7</sup>

de membros dos órgãos estatutários indicados pela União em empresas estatais federais e em sociedades que a União participa como minoritária, além dos já previstos na legislação vigente. A resolução estabelece obrigatoriedade de graduação em curso superior e experiência gerencial mínima de três anos (quatro anos para diretor). São estabelecidas, também, vedações como por exemplo: os que tiverem registrado candidatura a mandato publico eletivo; dirigentes estatutários de partidos políticos; condenados por crime que vedem o acesso a cargos públicos; sócio, cônjuge, companheiro, e parente até o terceiro grau de outro membro de órgão estatutário. 6) A Resolução CGPar nº 16, que estabelece competências mínimas dos conselhos de administração das empresas estatais federais, em acréscimo àquelas já definidas na legislação vigente, visando aprimorar as práticas de governança corporativa. 7) A Resolução CGPar no 18 orienta implementação de políticas de conformidade e gerenciamento de riscos adequadas ao porte e consistentes com a natureza das empresas estatais federais, bem como com a complexidade e risco das operações por elas realizadas.

<sup>5</sup> B3 – Brasil, Bolsa, Balcão. Criada em março de 2017 a partir da integração da BM&FBOVESPA e da Cetip, a B3 se consolida como uma das principais empresas de infraestrutura de mercado financeiro no mundo, com atuação em ambiente de bolsa e de balcão. As atividades da B3 incluem criação e administração de sistemas de negociação, compensação, liquidação, depósito e registro para todas as principais classes de ativos, desde ações e títulos de renda fixa corporativa até derivativos de moedas, operações estruturadas e taxas de juro e de commodities. Para que um emissor (companhia ou fundo de investimento, por exemplo) possa negociar os títulos de sua emissão (ações, debêntures, cotas ou outros) nos mercados organizados da B3, ele deve pleitear sua listagem e a admissão desses valores mobiliários à negociação, bem como cumprir os requisitos dos regulamentos da B3. Disponível em [http://www.bmfbovespa.com.br/pt\\_br/institucional/sobre-a-bm-fbovespa/quem-somos/](http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/institucional/sobre-a-bm-fbovespa/quem-somos/) Acesso em 04/10/2017.

<sup>6</sup> O Programa Destaque em Governança de Estatais, voltado a estatais abertas ou em processo de abertura de capital, foi desenvolvido com o objetivo de incentivar essas empresas a aprimorar suas práticas e estruturas de governança corporativa. A iniciativa teve por intuito contribuir para a restauração da relação de confiança entre investidores e estatais, apresentando medidas objetivas e concretas com o fim de colaborar para a redução de incertezas relativas à condução dos negócios à divulgação de informações, notadamente quanto à consecução do interesse público e seus limites, além do componente político inerente a essas empresas. A adesão ao Programa Destaque em Governança de Estatais é voluntária e, para a certificação, as empresas devem atender às medidas de governança corporativa previstas no Programa. Disponível em [http://www.bmfbovespa.com.br/pt\\_br/listagem/acoes/governanca-de-estatais/](http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/listagem/acoes/governanca-de-estatais/). Acesso em 04/10/2017.

<sup>7</sup> “Em matéria de governança corporativa, a nova lei introduziu particularmente

Ainda, nestes três anos de vigência do diploma legal, importantes decisões da Comissão de Valores Mobiliários – CVM declararam ilícitas determinadas indicações político-partidárias por inobservância dessas novas exigências do Estatuto Jurídico das Estatais.

Pelos menos três paradigmáticas decisões proferidas pela CVM revelam que o que se viu, na prática, pelo menos no primeiro momento, foi a tentativa de continuar a indicação política para cargos da administração das estatais, apesar desse novo ambiente normativo a exigir dos controladores das estatais uma nova postura em relação às indicações dos administradores das estatais (governança além da forma),

No caso Light,<sup>8</sup> a CVM examinou se a indicação para o conselho de administração feita pela estatal Cemig enquadrava-se (ou não) na regra de impedimento prevista no art. 17, § 2º, inciso II desse novo diploma legal.<sup>9</sup> O colegiado da CVM

---

comandos sobre três grandes dimensões: transparência, fiscalização e controle e administração. [...] Para questões sobre a composição da administração, a lei dispõe sobre a criação de comitê estatutário para indicação e avaliação dos membros do conselho, estabelece composição de sete a onze membros para o conselho, com 25% das vagas para conselheiros independentes. A lei passa a exigir critérios de experiência profissional e impõe parâmetros mais rígidos de elegibilidade para candidatos a posição no conselho de administração, especialmente para pessoas que ocupem cargos na administração pública e posições relacionadas a atividades político-partidárias ou sindicais, bem como apresentem conflito de interesses com a companhia ou o acionista controlador”.

Disponível em [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiYodGX5oLjAhUDDrkGHZBVAWIQFjAAegQI-BRAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ibgc.org.br%2Fuserfiles%2Ffiles%2FPublicacoes%2FIBGC\\_Pesquisa%2FPublicacao-IBGCPesquisa-GC\\_SEMs-2017.pdf&usg=AOvVaw0B0SkfNxvyRPTxSt\\_exfy\\_](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiYodGX5oLjAhUDDrkGHZBVAWIQFjAAegQI-BRAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ibgc.org.br%2Fuserfiles%2Ffiles%2FPublicacoes%2FIBGC_Pesquisa%2FPublicacao-IBGCPesquisa-GC_SEMs-2017.pdf&usg=AOvVaw0B0SkfNxvyRPTxSt_exfy_) Acesso em 27 abr 19

<sup>8</sup> Colegiado da CVM, Processo Administrativo CVM no 19957.008923/2016-12, j. 27/12/2016

<sup>9</sup> Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 meses, como participante de estrutura

decidiu que a indicação feita pela Cemig para o conselho de administração da Light enquadrava-se na regra de impedimento prevista no citado dispositivo legal, porque a pessoa indicada “participou, de forma relevante, na realização da campanha eleitoral da senhora Dilma Rousseff em 2014”.

No caso Copel<sup>10</sup>, a CVM examinou se a indicação feita pelo governo do estado do paraná para o comitê de indica o e avalia o (CIA) da estatal Copel enquadrava-se (ou não) na hipótese de vedac o prevista no artigo 17,   2 , I, desse novo diploma legal.<sup>11</sup> Após reconhecer a aplica o da regra de impedimentos aos integrantes do CIA, o colegiado da CVM concluiu que a indica o feita enquadrava-se na regra de impedimento porque todos os indicados ao CIA são inabilitados por possuir vincula o político-partidária.

Finalmente, em outra oportunidade, também no caso Light, a CVM examinou se a indica o feita pela Cemig para o conselho fiscal, estaria (ou não) sujeita aos impedimentos do artigo 17,   2 , do Estatuto Jurídico das Estatais.<sup>12</sup> Neste caso, com base no precedente do processo administrativo que julgou o “Caso Copel”- acima referido - o colegiado também concluiu que os indicados estavam impedidos por possuir vincula o político-partidária.

## 2. AVANÇOS: CASOS PETROBRÁS E ITAIPU BINACIONAL

---

decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organiza o, estrutura o e realiza o de campanha eleitoral;

<sup>10</sup> Colegiado da CVM, Processo CVM no 19957.011269/2017-05, j. 05/01/2018

<sup>11</sup> Art. 17.   2    vedada a indica o, para o Conselho de Administra o 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 dire o e assessoramento superior na administra o pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federa o, ainda que licenciados do cargo;

<sup>12</sup> Colegiado da CVM, Processo CVM n  19957.004466/2018-41, j. 26/04/2018

## 2.1. CASO PETROBRÁS: O NOVO ESTATUTO SOCIAL

A Petrobras é uma sociedade de economia mista. Parte de seu capital é público, e parte, privado<sup>13</sup>. A União é a controladora da companhia e os investidores privados (acionistas minoritários e preferencialistas) compraram ações para obter ganhos econômicos.

Esses investidores não exercem nenhuma influência na administração da Petrobras. Os acionistas minoritários, embora possuam direito de voto, não exercem o poder (exercido pela União Federal que detém 50,26% das ações ordinárias, e pelo BNDESPar com 0,16%, BNDES com 9,87% e Caixa Econômica Federal com 3,24%).<sup>14</sup> Os acionistas preferencialistas não possuem direito de voto.<sup>15</sup> Assim, o acionista controlador da Petrobrás é a União.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> A Petrobrás é uma sociedade por ações, de capital aberto, constituída sob a forma de sociedade de economia mista, controlada pelo Governo Federal, submetida ao controle e supervisão das regras da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da Bolsa de Valores do Brasil (B3 - Brasil, Bolsa, Balcão) No exterior, das regras da *Securities and Exchange Commission* (SEC) e da *NYSE*, nos Estados Unidos; do *Latibex da Bolsa y Mercados Españoles*, na Espanha; e da *Comisión Nacional de Valores (CNV)* e da Bolsa de Comércio de Buenos Aires, na Argentina, com nível de excelência no indicador IG-SEST, da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), e certificação no Programa Destaque em Governança de Estatais, da Bolsa de Valores do Brasil (B3 - Brasil, Bolsa, Balcão). Disponível em <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/governanca-corporativa/modelo-de-governanca>. Acesso em 04/06/2018.

<sup>14</sup> Disponível em <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/governanca-corporativa/capital-social> Acesso em 13/06/2018.

<sup>15</sup> Conforme art. 5º do Estatuto Social: As ações da Companhia serão ordinárias, com direito de voto, e preferenciais, estas sempre sem direito a voto. Disponível em <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/governanca-corporativa/instrumentos-de-governanca/estatuto-social>. Acesso em 13/06/2018.

<sup>16</sup> BRASIL. LEI 6404/76: Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que: a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembléia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.



A paralização dos caminhoneiros em maio de 2018 e suas graves consequências econômicas para o País desencadearam um intenso debate sobre as origens dessa crise e colocaram a política de preços da Petrobras sob intenso questionamento.<sup>17</sup>

Para que o propósito de receber investimentos privados seja consequente, é necessário que os investidores tenham a expectativa realista de retorno, na forma de dividendos ou na forma da valorização das ações adquiridas, sendo legítima a expectativa dos investidores privados de que a gestão da companhia ocorra de modo eficiente. Os acionistas privados têm razão ao reivindicarem a fixação dos preços de tal modo que, na maior parte do tempo, a empresa seja lucrativa e não se enrede em dificuldades financeiras de difícil superação. Se não fosse para levar a sério essa expectativa, a União Federal deveria ter adotado para a Petrobras, a forma da empresa pública (com capital social formado exclusivamente com recursos públicos) e não de sociedade de economia mista (com capital social formado com recursos públicos e com investimentos privados).<sup>18</sup>

Esta temática traz o debate em torno do art. 238 da Lei no 6.404, de 1976, segundo o qual, a pessoa jurídica governamental que controla uma sociedade de economia mista “poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação”.

Ocorre que a Petrobrás não foi criada para atender o interesse público para assegurar modicidade do preço dos combustíveis. Ao contrário, o artigo 3º, §1º, do estatuto social da companhia impõe aos seus administradores o dever de gerir “as atividades econômicas vinculadas ao seu objeto social serão desenvolvidas pela Companhia em caráter de livre competição com

---

<sup>17</sup> Não é objetivo deste trabalho examinar a política de preços da Petrobras e os seus impactos.

<sup>18</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. “A política de preços da Petrobras”. *JOTA*. Disponível em <https://www-jota-info.cdn.ampproject.org/c/s/www.jota.info/opiniaoe-analise/artigos/a-politica-de-precos-da-petrobras-03062018/amp>. Acesso em 13/06/2018.

outras empresas, segundo as condições de mercado”.<sup>19</sup>

Para ter ampla e irrestrita liberdade para orientar a estatal federal exclusivamente ao atingimento de interesses públicos, uma empresa pública poderia ter sido constituída, formada exclusivamente por contribuições financeiras do controlador estatal.<sup>20</sup>

Em linha com os propósitos do Estatuto Jurídico das Estatais, em 15/12/2017, a União Federal promoveu alteração do estatuto social da Petrobrás para incluir os critérios a serem seguidos quando a União Federal orientar as atividades da companhia a contribuir para o interesse público que justificou a sua criação.

De acordo com a nova redação do estatuto social, essas atividades deverão ser exercidas pela Petrobrás em condições idênticas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado e, quando diversas, a companhia

---

<sup>19</sup> Conforme art. 3º do estatuto social da Petrobrás: “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. Disponível em <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/governanca-corporativa/instrumentos-de-governanca/estatuto-social>. Acesso em 13/06/2018.

<sup>20</sup> “Talvez o interesse público que justificou a criação da companhia fosse melhor atendido se o poder público pudesse descuidar da finalidade lucrativa da sociedade e eventualmente alocar todos os excedentes na melhora do serviço público que ela presta. Da mesma forma, sem se preocupar com a geração de excedentes, o poder público poderia cobrar dos consumidores tarifas ainda menores, que bastassem para manter a economicidade da prestação dos serviços – isto é, a sua mera sustentabilidade do ponto de vista econômico. O Estado sempre poderá fazê-lo e de forma legítima, por meio de algumas das formas que pode adotar para prestar os serviços públicos de sua incumbência. No entanto, ao recorrer às sociedades anônimas, em especial, sob a forma aberta, a observância do regime da Lei nº 6.404, de 1976, se impõe e essa liberdade sofre restrições”. Colegiado da CVM, PAS nº RJ2013/6635, Rel. diretora Luciana Dias, j. 26/05/2015

somente poderá assumir obrigações ou responsabilidades, quando: I – estiver definida em lei ou regulamento, bem como prevista em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-la, observada a ampla publicidade desses instrumentos; e II – tiver seu custo e receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

A verificação do cumprimento das exigências das “condições idênticas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado” será feita pelo Comitê Financeiro e pelo Comitê de Minoritários, em suas atribuições de assessoramento ao Conselho de Administração, que avaliarão e mensurarão, com base nos critérios de avaliação técnico-econômica para projetos de investimentos e para custos/resultados operacionais específicos praticados pela administração da Petrobrás, se as obrigações e responsabilidades a serem assumidas são diversas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado.

Quando a União Federal orientar a Petrobras a contribuir para o interesse público (não relacionado ao interesse público que justificou a sua criação), além dos atendimento das condições acima, a União compensará a Petrobrás, a cada exercício social, a diferença entre as condições de mercado que seriam praticadas por qualquer outra sociedade do setor privado e o resultado operacional ou retorno econômico da obrigação assumida.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Conforme artigo 3º do Estatuto Social da Petrobras. “Art. 3º - [...] §3º- A Petrobras poderá ter suas atividades, desde que consentâneas com seu objeto social, orientadas pela União de modo a contribuir para o interesse público que justificou a sua criação, visando ao atendimento do objetivo da política energética nacional previsto no art. 1º, inciso V, da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. §4º- No exercício da prerrogativa de que trata o §3º acima, a União somente poderá orientar a Companhia a assumir obrigações ou responsabilidades, incluindo a realização de projetos de investimento e assunção de custos/resultados operacionais específicos, como aqueles relativos à comercialização de combustíveis, bem como outras atividades correlatas, em condições diversas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado,

Esta reforma estatutária assegura, de um lado, a prerrogativa da União Federal, como controladora da Petrobras, de orientar as suas atividades a atender interesse público, mas, de outro, estabelece que essas atividades deverão ser exercidas em condições idênticas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado e, quando diversas, a União deverá compensar a Petrobras, preservando e harmonizando os interesses que coexistem em numa sociedade de economia mista: o interesse público da entidade estatal controladora e o interesse privado dos acionistas que investiram os seus recursos privados na empresa.

## 2.2. CASO ITAIPU BINACIONAL: A TENTATIVA DE NOMEAÇÃO DE CONSELHEIRO

Ao apagar das luzes do seu mandato, em 31/12/2018, o então presidente Temer, indicou o seu ex-Ministro-chefe da Secretaria do Governo Carlos Eduardo Xavier Marun<sup>22</sup> para

---

quando: I– estiver definida em lei ou regulamento, bem como prevista em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-la, observada a ampla publicidade desses instrumentos; e II– tiver seu custo e receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil. §5º- Na hipótese dos §§3º e 4º acima, o Comitê Financeiro e o Comitê de Minoritários, em suas atribuições de assessoramento ao Conselho de Administração, avaliarão e mensurarão, com base nos critérios de avaliação técnico-econômica para projetos de investimentos e para custos/resultados operacionais específicos praticados pela administração da Companhia, se as obrigações e responsabilidades a serem assumidas são diversas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado. §6º- Quando orientada pela União a contribuir para o interesse público, a Companhia somente assumirá obrigações ou responsabilidades: I – que respeitem as condições de mercado definidas conforme §5º acima; ou II – que se adequem ao disposto nos incisos I e II do §4º acima, observados os critérios de que trata o §5º acima, sendo que, nesta hipótese, a União compensará, a cada exercício social, a Companhia pela diferença entre as condições de mercado definidas conforme o §5º acima e o resultado operacional ou retorno econômico da obrigação assumida. *Idem, ibidem.*

<sup>22</sup> O Diário Oficial da União desta segunda-feira, 31, traz o decreto de nomeação de Carlos Marun para o Conselho da Itaipu Binacional. Ele substitui Frederico Matos de Oliveira, que renunciou. Carlos Marun deixa o cargo de ministro-chefe da Secretaria do Governo para ficar na binacional até 16 de maio de 2020. A nomeação é assinada

integrar o conselho de administração da sociedade Itaipu Binacional.<sup>23</sup>

Em decisão monocrática proferida em agravo de instrumento em tramitação perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região,<sup>24</sup> foi deferido o pedido de antecipação da tutela recursal para suspender o ato de nomeação de Carlos Eduardo Xavier Marun para o cargo de Conselheiro de Itaipú Binacional.

A questão posta em juízo possui duplo fundamento: (a) ausência de experiência profissional e de formação acadêmica compatíveis com o cargo para o qual foi indicado, requisitos previstos no artigo 17, incisos I e II; e (b) caracterização da regra de impedimento prevista no artigo 17, artigo § 2º, inciso II, segundo o qual é vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: “de pessoa que atuou, nos últimos 36 meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral”

---

pelo presidente Michel Temer. Disponível em <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/marun-e-novo-conselheiro-da-itaipu> acesso em 14 mar 19

<sup>23</sup> A Itaipu é uma Entidade Binacional criada e regida, em igualdade de direitos e obrigações, pelo Tratado assinado em 26 de abril de 1973, entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai. A empresa busca atuar em consonância com os padrões internacionais, brasileiros e paraguaios em matéria de transparência, mediante deliberações consensuais que envolvem brasileiros e paraguaios. A Itaipu tem políticas, diretrizes e objetivos que preveem a gestão transparente e o acesso à informação, destacando-se as seguintes iniciativas: o Código de Ética da Itaipu e o respectivo Comitê de Ética Binacional; a aderência à Lei Sarbanes-Oxley (SOX); a implantação do Portal de Compras Eletrônicas; o Código de Conduta para os fornecedores, a adoção de um Sistema Integrado de Gestão Empresarial (Enterprise Resource Planning -ERP), da empresa SAP; a Ouvidoria; o Canal de Denúncias Externo; e o menu de Acesso à Informação, contendo informações como os documentos oficiais da entidade, informações sobre os Recursos Humanos, informações institucionais, Relatórios Financeiros, Anuais e de Sustentabilidade, diretrizes do Planejamento Estratégico e perguntas frequentes. Disponível em <https://www.itaipu.gov.br/institucional/gestao-transparente> acesso em 14 mar 19

<sup>24</sup> BRASIL. TRF-4ª. 3ª Turma, Agravos de Instrumentos nºs 5006803-95.2019.4.04.0000 e 50050405920194040000, Relator: ROGERIO FAVRETO. j. em 25/03/2019. Decisão pendente de apreciação, pela turma julgadora, de agravo interno interposto em 23/05/2019.

A respeito da natureza jurídica da Itaipu Binacional, de um lado, a Advocacia Geral da União sustenta que a Itaipu Binacional não integra a Administração Pública Indireta e, por conseguinte, não estaria sujeita aos termos do Estatuto Jurídico das Estatais, porque não se enquadraria nas categorias típicas das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), cujo regime jurídico está delineado no Decreto-Lei 200/67 e na Lei 13.303/2016. De outro lado, o Ministério Público Federal sustenta que se cuida de empresa dotada de patrimônio público e que, portanto, atua na condição de gestora de coisa pública, pelo que deve observância aos princípios traçados na Constituição da República, relativos à gestão do bem público, sobretudo os da moralidade e impessoalidade.

O Ministério Público Federal, enfatiza que não há como ignorar o previsto na Lei das Estatais porque foi “criada com a finalidade de corrigir as nomeações de caráter político - tipicamente “fisiológicas” – ocorridas no seio das empresas públicas e sociedades de economia mista”.

Ocorre que, conforme anotado pela decisão judicial, a indicação de cada um dos Estados (Brasil e Paraguai) deve atender às previsões das suas respectivas leis internas.<sup>25</sup>

Em suma, se a exposição de motivos do Estatuto Jurídico das Estatais reconheceu que “é fundamental que a lei imponha padrões de governança a serem observados na gestão das empresas estatais, estabelecidos por decisão de Estado, e que não estejam submetidos aos sabores dos interesses de Governos”<sup>26</sup>, portanto, só o fato da Itaipu Binacional também ter sido formada com a contribuição de capital de outro País, não afasta, pelo lado

---

<sup>25</sup> A decisão fundamenta essa afirmação no art. 27 do Anexo “A” do Tratado de ITAIPU, que assim dispõe sobre a prestação de serviços por funcionários públicos: “Poderão prestar serviços à ITAIPU os funcionários públicos, empregados de autarquias e os de sociedades de economia mista, brasileiros ou paraguaios, sem perda do vínculo original e dos benefícios de aposentadoria e/ou previdência social, tendo-se em conta as respectivas legislações nacionais”.

<sup>26</sup> Disponível em <http://static.psdb.org.br/wp-content/uploads/2015/06/expomotivos.pdf> Acesso em 04/03/2017.

brasileiro, a incidência das normas que regem a nomeação de administradores de sociedades nas quais tenham sido investidos recursos públicos.

Espera-se que no julgamento do recurso, a Turma Julgadora do TRF-4 conforme a decisão monocrática que bem examinou a questão da ausência de experiência profissional e de formação acadêmica compatíveis com o cargo para o qual foi indicado e caracterização da regra de impedimento, tudo conforme previsto no artigo 17 do Estatuto Jurídico das Estatais.

### 3. RETROCESSO: CASO PETROBRÁS

Entre as alterações estatutárias realizadas pela Petrobrás no que se refere as regras de governança do Estatuto Jurídico das Estatais tratados neste texto, destacam-se as novas redações dos artigos 16<sup>27</sup>, 21<sup>28</sup> que incluíram expressamente os requisitos e

---

<sup>27</sup> Art. 16 - As regras de governança da Petrobras, bem como as regras corporativas comuns fixadas pela Petrobras, por meio de orientação de natureza técnica, administrativa, contábil, financeira e jurídica, aplicam-se integralmente as suas sociedades subsidiárias integrais e controladas, e na medida do possível, às coligadas observadas as deliberações dos órgãos de administração de cada sociedade e o planejamento estratégico aprovado pelo Conselho de Administração da Petrobras.

Parágrafo único. As indicações para cargo de administração ou de conselheiro fiscal que couberem à Companhia nas suas subsidiárias, controladas e coligadas, ainda que provenientes de indicação da União nos termos da legislação vigente, deverão observar integralmente os requisitos e vedações impostos pela Lei de Sociedades por Ações, bem como aqueles previstos nos arts. 21, §§1º, 2º e 3º e 43 e seus parágrafos deste Estatuto, na Lei no 13.303, de 30 de junho de 2016 e no Decreto no 8.945, de 27 de dezembro de 2016.

<sup>28</sup> Art. 21- A 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.

§1º- Para fins de cumprimento dos requisitos e vedações legais, a Companhia considerará ainda as seguintes condições para a caracterização da reputação ilibada do indicado para o cargo de administração, as quais serão detalhadas na Política de Indicação:

I- não possuir contra si processos judiciais ou administrativos com acórdão desfavorável ao indicado, em segunda instância, observada a atividade a ser desempenhada;

impedimentos criados pelo novo diploma legal.

Em resumo, tais dispositivos legais estabelecem, que “as indicações para cargo de administração ou de conselheiro fiscal que couberem à Companhia nas suas subsidiárias, controladas e coligadas, ainda que provenientes de indicação da União nos termos da legislação vigente, deverão observar integralmente os requisitos e vedações impostos pela Lei de Sociedades por Ações, bem como aqueles previstos nos arts. 21, §§1º, 2º e 3º e 43 e seus

---

II- não possuir pendências comerciais ou financeiras que tenham sido objeto de protesto ou de inclusão em cadastros oficiais de inadimplentes, sendo possível o esclarecimento à Companhia sobre tais fatos;

III- diligência adotada na resolução de apontamentos indicados em relatórios de órgãos de controle interno ou externo em processos e/ou atividades sob sua gestão, quando aplicável;

IV- não possuir de falta grave relacionada ao descumprimento do Código de Ética, Guia de Conduta, Manual do Programa Petrobras de Prevenção à Corrupção ou outros normativos internos, quando aplicável;

V- não ter sido enquadrado no sistema de consequência disciplinar no âmbito de qualquer sociedade subsidiária, controlada ou coligada da Petrobras ou ter sofrido penalidade trabalhista ou administrativa em outra pessoa jurídica de direito público ou privado nos últimos 3 (três) anos em decorrência de apurações internas, quando aplicável.

§2º- O indicado para o cargo de administração não poderá apresentar qualquer forma de conflito de interesse com a Companhia.

§3º- O indicado não poderá acumular mais de 2 (duas) posições remuneradas em conselhos de administração ou fiscal na Companhia ou em qualquer sociedade subsidiária, controlada ou coligada da Petrobras.

§4º- Os requisitos legais e de integridade deverão ser analisados pelo Comitê de Indicação, Remuneração e Sucessão, no prazo de 8 (oito) dias úteis, a partir da entrega das informações por parte do candidato ou de quem o indica, podendo ser prorrogado por mais 8 (oito) dias úteis a pedido do Comitê. Caso haja motivo objetivamente comprovado, o prazo de análise poderá ser suspenso, por ato formal do Comitê.

§5º- Será vedada a investidura em cargos de administração daqueles que possuírem ascendentes, descendentes ou parentes colaterais ocupando cargos no Conselho de Administração, na Diretoria Executiva ou no Conselho Fiscal da Companhia.

§6º- A investidura de representante dos empregados no Conselho de Administração estará sujeita aos requisitos e impedimentos fixados na Lei das Sociedades por Ações, na Lei no 13.303, de 30 de junho de 2016, no Decreto no 8.945, de 27 de dezembro de 2016, na Política de Indicação e nos §§1º e 2º deste artigo.

§7º- O Comitê de Indicação, Remuneração e Sucessão poderá solicitar ao indicado para o cargo que compareça a uma entrevista para esclarecimento sobre os requisitos deste artigo, sendo que a aceitação do convite obedecerá à vontade do indicado.



parágrafos deste Estatuto, na Lei no 13.303, de 30 de junho de 2016 e no Decreto no 8.945, de 27 de dezembro de 2016”.

Além destas modificações, o estatuto da Petrobrás também criou o Comitê de Indicação, Remuneração e Sucessão<sup>29</sup> em atendimento ao disposto no artigo 10 do Estatuto Jurídico das Estatais.<sup>30</sup>

Inobstante o avanço conquistado pela reforma no estatuto da Petrobrás, acima referidas, ao que tudo indica, esse novo ambiente normativo não foi capaz de provocar mudança efetiva na postura do ente estatal controlador na recente eleição do conselheiro Eduardo Leal Ferreira.

Da leitura da ata nº 153 do Comitê de Indicação, Remuneração e Sucessão<sup>31</sup> que examinou a indicação do conselheiro Eduardo Leal Ferreira, hoje presidente do conselho, verifica-se que:

a) Quanto a forma

A ata não atendeu às exigências do parágrafo único, do artigo 10, do Estatuto Jurídico das Estatais, segundo o qual, o comitê deve divulgar atas das reuniões “com o fim de verificar o cumprimento, pelos membros indicados, dos requisitos definidos na política de indicação”

Nessa ata constam afirmações genéricas, sem indicar, com precisão, como a pessoa indicada reúne condições para

---

<sup>29</sup> Art. 30, §2º- O Comitê de Indicação, Remuneração e Sucessão terá as atribuições previstas nos arts. 21 a 23 do Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, bem como deverá analisar os requisitos de integridade previstos no art. 21 deste Estatuto para a investidura em cargo de administração e de conselheiro fiscal da Companhia.

<sup>30</sup> Art. 10. A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão criar comitê estatutário para verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros. Parágrafo único. Devem ser divulgadas as atas das reuniões do comitê estatutário referido no caput realizadas com o fim de verificar o cumprimento, pelos membros indicados, dos requisitos definidos na política de indicação, devendo ser registradas as eventuais manifestações divergentes de conselheiros.

<sup>31</sup> Disponível [https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/136/Ata153aReuniao-CIRS29012019\\_Portugues.pdf](https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/136/Ata153aReuniao-CIRS29012019_Portugues.pdf) acesso em 14 mar 19

preencher os requisitos de experiência profissional e de formação acadêmica compatíveis com o cargo para o qual foi indicado, (no artigo 17, incisos I e II) e se não a mesma pessoa também não se enquadra nos impedimentos (art. 17, §§ 2º e 3º), de modo que possa que todas essas informações possam ser prontamente verificadas e auditadas pelas autoridades, pelos acionistas e por terceiros.

O texto da ata é o seguinte: “Em relação à indicação do Sr. Eduardo Bacellar Leal Ferreira considerando (i) os procedimentos pertinentes; (ii) os documentos comprobatórios apresentados; (iii) as informações prestadas pelo indicado no formulário padronizado previsto no artigo 30, §1º do Decreto no 8.945/2016 e no Anexo da Política de Indicação; (iv) os esclarecimentos fornecidos; (v) a Nota Técnica ao CIRS e (vi) as análises de Ata da Reunião nº 153 do CIRS 1/5

Ao final, a Conselheira de Administração e Presidente do CIRS, Ana Lúcia Poças Zambelli votou favoravelmente, se manifestando conforme a seguir transcrito: "1- Voto favorável a indicação do Sr. Eduardo Bacellar Leal Ferreira ao cargo de membro e presidente do CA visto que toda a documentação apresentada e o BCI do mesmo respaldam esta decisão”, no que foi acompanhado pelos demais integrantes do CIRS.

Afirmações genéricas, sem precisão de dados e informações, não atendem ao novo ambiente normativo criado pelo Estatuto Jurídico das Estatais que impõe as estatais a adoção de práticas de transparência em linguagem clara e direta (art. 6º).

b) Quanto ao atendimento dos requisitos de experiência profissional e de formação acadêmica

Segundo dados disponibilizados pela Petrobras, o Sr. Eduardo Bacellar Leal Ferreira é militar de carreira.<sup>32</sup> Não consta

---

<sup>32</sup> Eduardo Leal Ferreira é Almirante de Esquadra e foi Comandante da Marinha do Brasil até janeiro de 2019, tendo, portanto, chegado ao topo de sua carreira. Além da Escola Naval, Leal Ferreira recebeu treinamento de nível superior na Escola de Guerra Naval do Brasil e na Academia de Guerra Naval do Chile. Foi também instrutor na Academia Naval de Annapolis, dos EUA. Antes de ser Comandante da Marinha do

informação de que o mesmo atenda às exigências do artigo 17, isto é, se possui experiência profissional de, no mínimo:

(a) 10 anos, no setor público ou privado, na área de atuação da Petrobrás; ou

(b) 4 anos ocupando um dos seguintes cargos: (b1) cargo de direção ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da Petrobrás, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa; (b2) cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público; (b3) cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da Petrobrás; ou

(c) 4 anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da Petrobrás; e

(d) ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado.

Um dos aspectos de maior relevância do Estatuto Jurídico das Estatais, foi a criação desses requisitos mínimos de experiência acadêmica e vivência profissional para a indicação de candidatos a exercer cargos na administração das estatais.

Com esta iniciativa pretende-se mitigar o loteamento político-partidário dos altos cargos de administração das estatais, reservados para apadrinhados políticos e, ao mesmo tempo profissionalizar a administração das estatais.

São exigências já habituais no setor privado, pois é usual que o pretendente a ocupar um cargo na alta administração de uma empresa de grande porte, comprove experiência e vivência profissional anteriores compatíveis ao cargo pretendido, eis que a adoção de boas práticas de governança corporativa tende a trazer benefícios que se traduzem por melhorias na organização da

---

Brasil, exerceu vários cargos importantes, tendo sido Comandante-em-Chefe da Esquadra e Comandante da Escola Superior de Guerra. Disponível em <https://www.investidorpetrobras.com.br/pt/governanca-corporativa/administracao> acesso em 14 mar 19

sociedade, no acesso a fontes de financiamento no desempenho das suas atividades.<sup>33</sup>

O relatório “Integridade e transparência de empresas estatais no Brasil”, recomenda que sejam coibidas as indicações político-partidárias e que o processo de seleção seja transparente e rigorosamente fundamentado em considerações, entre outros aspectos, na formação acadêmica, experiência em funções de responsabilidade e capacitação técnica em áreas pertinentes às atividades da empresa e à sua gestão.<sup>34</sup>

Neste caso da Petrobrás, em razão da ausência de informações precisas e claras, não é possível verificar se o conselheiro eleito atende a esses importantes requisitos que contribuem para a profissionalização da administração das estatais.

#### 4. FUTURO: A PALAVRA ESTÁ COM O STF

Tramita perante o Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5624, proposta Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal - FENAAE e Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro - CONTRAF/CUT, sob a relatoria do Min. Ricardo Lewandowski.

No que se refere as regras de governança tratadas neste texto, em especial, ao atendimento dos requisitos de experiência profissional e de formação acadêmica e das regras de impedimento,<sup>35</sup> os requerentes da ação alegam que o artigo 17

---

<sup>33</sup> TOMAZETTE, Marlon. “A Administração das Empresas Estatais”. *Estatuto jurídico das estatais: análise da Lei nº 13.303/2016*. João Otávio de Noronha, Ana Frazão, Daniel Augusto Mesquita (Coord.). – Belo Horizonte : Fórum, 2017, p. 145.

<sup>34</sup> Conforme relatório “Integridade e transparência de empresas estatais no Brasil”, elaborado pela FGV Direito Rio em parceria com a Transparência Internacional – Programa Brasil, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/20342/Integridade%20e%20Transparência%20de%20Empresas%20Estatais%20no%20Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 14 jun 19

<sup>35</sup> Na ação, há alegação de inconstitucionalidade da Lei nº 13.303, de 2016 “em face da ofensa direta ao princípio da separação dos Poderes, materializando invasão

caracteriza “ofensa ao princípio da razoabilidade e, ainda, aos direitos fundamentais assegurados pelo art. 5º, XVII e art. 8º, III da Constituição” porque o art. 8º da CF, “assegura a livre associação profissional ou sindical, de que é corolário votar e ser votado para cargos de direção sindical, restringindo, ainda, o exercício da representação sindical plena”

Alegam, ainda, que o Estatuto Jurídico das Estatais submete as estatais “a regramentos aos quais suas concorrentes não estão sujeitas, produzindo-se distinções anômalas e incompatíveis com a *mens legislatoris* e com a *mens legis*, que jamais imaginaram que o Estado pudesse legislar, para além do que determina a Carta Magna, contra seus próprios interesses”, contrariando a disciplina igualitária do art. 173, § 1º, II da Constituição.<sup>36</sup>

---

ilegítima e inaceitável do Poder Legislativo sobre a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de dar início ao processo legislativo em matérias que envolvam a organização e funcionamento do Poder Executivo e ao regime jurídico de seus servidores, mas, inclusive, reduzindo as suas prerrogativas no que se refere à direção superior da Administração Pública Federal, contrariando, assim, o art. 61, II, ‘c’ e ‘e’, c/c art. 84, VI, da Constituição” e que, “[e]m sua totalidade, a Lei em tela invade a atividade administrativa do Chefe do Executivo, e estabelece restrições e limitações à atuação – quando não à própria constituição – de empresas estatais, extrapolando os próprios limites materiais do Estatuto, mas, sobretudo, e no que importa no momento, em afronta à reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo para submeter ao Legislativo tal legislação, tanto por se tratar de norma que dispõe sobre a organização estatal – reservada ao Chefe do Executivo pelo art. 61, II, ‘e’, combinado com o art. 84, VI da Constituição – quanto por estabelecer regramentos ao provimento de cargos de direção em empresas estatais, ou seja, dispendo sobre o seu regime jurídico, matéria que é reservada à iniciativa do Executivo nos termos o art. 61, II, ‘c’ da Constituição”

<sup>36</sup> Na petição inicial consta: “Entre essas exigências, destaca-se o art. 24, impondo-lhes, à guisa de transparência ou mecanismos de governança, a exigência legal de constituírem comitês de auditoria, com a participação de membros independentes, dotado de amplo rol de competências, inclusive fiscalizatórias, sobre a gestão da empresa. Não obstante seja inovação reputada como positiva, voltada à melhor gestão empresarial, trata-se de requisito que não é de observância obrigatória pelas empresas privadas de qualquer porte, mas facultativa, e cuja inexistência não impede a sua atuação empresarial, podendo, quando muito, ser critério de valoração de suas ações quando negociadas em bolsas de valores. Da mesma forma, implica em solução discriminatória frente às empresas privadas a exigência contida no art. 22 e 25, que obrigam as empresas sujeitas à Lei no 13.303 a reservarem 25% das composições de seus

Em defesa do ato legal, a Advocacia Geral da União, sustenta que os requisitos de experiência profissional e de formação acadêmica “convergem com as boas práticas de governança e gestão exigidas no meio empresarial, contribuindo para que a administração das empresas estatais seja desempenhada de forma transparente” e que as regras de impedimento são necessárias para “evitar a ocorrência de conflito entre os interesses das empresas estatais e os interesses político-partidários ou corporativos dos dirigentes de agremiações partidárias, dos representantes classistas, dos titulares de mandatos no Poder Legislativo” e que tais exigências e impedimentos são “plenamente justificáveis diante dos objetivos legalmente positivados de assegurar eficiência, probidade e transparência aos atos praticados em sua gestão”.<sup>37</sup>

---

conselhos de administração e a maioria das vagas nos referidos “comitês de auditoria” a membros independentes, conforme definido nos termos do § 1º do art. 25. Tal previsão legal, ademais, demonstra ofensa ao princípio da razoabilidade, na medida em que essas obrigações independem da forma de composição do capital da empresa, ou seja, aplica-se indistintamente a empresas públicas – em que não há acionistas privados – e a sociedades de economia mista, e, no caso destas, sem guardar proporção com a participação de acionistas minoritários, que estariam, assim, representados de forma desproporcional nas decisões dos referidos conselhos. O mesmo vício de constitucionalidade se vislumbra no art. 7º, que determina a aplicação “a todas as empresas públicas, as sociedades de economia mista de capital fechado e as suas subsidiárias” das disposições da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e das normas da Comissão de Valores Mobiliários sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras, inclusive a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado nesse órgão. Ou seja, mesmo não sendo empresa estatal cujo capital seja constituído por ações, e, portanto, não sujeita à Lei das Sociedades Anônimas, a empresa pública deverá observar as regras dessa Lei, o que não é exigido de empresas privadas na mesma situação. Igualmente se dá essa disparidade de tratamento quando o art. 16 prevê que “o administrador de empresa pública e de sociedade de economia mista é submetido às normas previstas na Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976”, ou seja, mesmo não sendo a empresa pública constituída sob a forma de sociedade anônima, estarão os seus dirigentes subordinados a um regramento que não se aplica de forma isonômica aos seus eventuais competidores”.

<sup>37</sup> Eis os termos da petição da AGU: “Diversamente do que alegam as autoras, tais vedações são necessárias para evitar a ocorrência de conflito entre os interesses das empresas estatais e os interesses político-partidários ou corporativos dos dirigentes de agremiações partidárias, dos representantes classistas, dos titulares de mandatos no

A Procuradoria-Geral da República também se manifestou em defesa do ato legal por entender que as disposições do Estatuto Jurídico das Estatais são “voltadas a coibir possíveis conflitos de interesses, a assegurar a autonomia decisória e a probidade administrativa dos ocupantes dos cargos”.<sup>38</sup>

Como visto, o futuro das disposições do Estatuto Jurídico das Estatais que tratam dos requisitos de experiência profissional, de formação acadêmica e dos impedimentos, está nas mãos da Suprema Corte.

Espera-se que sejam mantidos, porque contribuem para a melhoria da gestão e administração das estatais e para mitigar influências político-partidárias na indicação para os cargos das estatais.

A operação lava-jato comprovou que essas influências político-partidárias foram devastadoras.

*Ita Speratur !*

---

Poder Legislativo ou de cargos não efetivos no Poder Executivo, que são de livre nomeação e, frequentemente, se expõem às injunções políticas. As disposições legais em questão convergem com as boas práticas de governança e gestão exigidas no meio empresarial, contribuindo para que a administração das empresas estatais seja desempenhada de forma transparente e permaneça submetida ao controle exercido não apenas pelos órgãos de fiscalização das próprias pessoas jurídicas, como também do ente federado ao qual se vinculam e da sociedade em geral. Trata-se de disciplina que, além de atender à demanda social de probidade na condução dos empreendimentos estatais, proporciona isenção técnica e autonomia decisória aos administradores, o que é essencial para a eficiência e a transparência da gestão das empresas estatais. Constatase, pois, que as vedações contidas no artigo 17 da Lei n 13.303/2016 são compatíveis com as funções desempenhadas pelos administradores das empresas estatais e plenamente justificáveis diante dos objetivos legalmente positivados de assegurar eficiência, probidade e transparência aos atos praticados em sua gestão. Além de não provocarem nenhuma espécie de lesão aos princípios da igualdade e da liberdade de associação, mencionadas proibições se mostram razoáveis por cuidarem, justamente, de evitar que os interesses político-partidários ou classistas do ocupante de cargo de administrador prevaleçam sobre o interesse público relacionado às atividades das empresas estatais”.

<sup>38</sup> Eis os termos da petição da PGR: “Não se afiguram desarrazoadas as restrições impostas pelo art. 17, § 2o, da Lei 13.303/2016 à investidura em cargos de direção e de conselho de administração de empresas públicas e sociedades de economia mista, porquanto voltadas a coibir possíveis conflitos de interesses, a assegurar a autonomia decisória e a probidade administrativa dos ocupantes dos cargos”.