

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO EMPRESARIAL

EDINILSON DONISETE MACHADO

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

ROBERTO EPIFANIO TOMAZ

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gagher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito empresarial [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ednilson Donisete Machado; Lucas Gonçalves da Silva; Roberto Epifanio Tomaz – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-418-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Empresarial. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO EMPRESARIAL

Apresentação

O IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI sob tema “Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities.”, promoveu uma quinta edição dentro das inovações criadas pela diretoria, com a divisão dos já tradicionais Anais do Evento em vários livros distintos, cada um para um Grupo de Trabalho.

No Grupo de Trabalho encontram-se as pesquisas desenvolvidas em vários Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, com artigos selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento e formação do estado da arte na área do Direito Empresarial.

Valorosas contribuições teóricas e relevantes inserções na realidade brasileira emanam da reflexão trazida pelos professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o Brasil. Os artigos demonstram que as relações empresariais sofrem um agravamento substancial e muito em razão do avanço das nas tecnologias e seus impactos nas relações do trabalho, bem como a reflexão quanto a compatibilidade entre capitalismo humanismo e as empresa e ainda a necessidade de aprofundamento das questões relativas as inovações tecnológicas, demonstrando a urgente revisão da dogmática jurídica, bem como de novas reflexões aspectos que foram apresentados e discutidos no Grupo de Trabalho.

Temas sensíveis, foram apresentados nas pesquisas e abordagem e estão elencados a seguir: ética e capitalismo no estado democrático de direito; a insolvência empresarial como política pública; análise dos princípios aplicáveis à recuperação judicial das empresas concessionárias de serviço público; os limites e alcances dos métodos autocompositivos da conciliação e mediação em relação aos créditos não submetidos aos efeitos da recuperação judicial; a duplicata escritural e sua operacionalização; possibilidades de assinatura, registro e protesto eletrônicos dos títulos de crédito do agronegócio; análise do PL.01-00204/2017 do município de São Paulo sob a ótica da autonomia privada e da justiça social; contratos com administração pública e contratos privados de seguros; o cumprimento do contrato em época de pandemia; o incremento do comércio virtual em tempos de pandemia e as soluções negociadas por meios digitais; o instituto do contrato sob a ótica do capitalismo humanista na visão da jurisprudência; a modernização do direito societário na União Europeia (UE): evolução das normas de governança jurídica-corporativa (corporate governance); a reestruturação das associações desportivas de futebol em sociedade anônima: uma análise sob

os primados da função e da responsabilidade social da empresa; as funções da informação no mercado de valores mobiliários e sua divulgação obrigatória: análise de decisões judiciais sobre a responsabilidade civil da companhia aberta por violações do dever de informar; carta anual de políticas públicas e governança corporativa: a Petrobras em perspectiva; carta de políticas públicas e governança corporativa das empresas estatais: o paradigma da indústria de material bélico do Brasil; o planejamento sucessório e a adoção de práticas ESG como mecanismos estratégicos para continuidade da atividade empresarial pelas empresas familiares; responsabilidade social da empresa, pandemia e o direito brasileiro entre liberdade e solidariedade.

Foi seguramente um momento ímpar a Coordenação do GT, organizando a apresentação dos trabalhos, acreditamos que tem valor científico positivo, ao leitor ou leitora, a experiência de aprofundar o pensamento daqueles que souberam cativar para este momento, o solitário momento da leitura e da meditação, para colocar à prova as várias teses defendidas durante as apresentações.

Divulgar a produção científica colaborativa socializa o conhecimento e oferece à sociedade nacional e internacional o estado da arte do pensamento jurídico contemporâneo aferido nos vários centros de excelência que contribuíram no desenvolvimento pessoal e profissional dos autores e autoras que se apresentaram no Grupo de Trabalho.

Por fim, nossos agradecimentos ao CONPEDI pela honra a que fomos laureados ao coordenar o GT e agora pela redação do Prefácio que possui a marca indelével do esmero, da dedicação e o enfrentamento a todas as dificuldades que demandam uma publicação de qualidade como a presente.

Florianópolis, novembro de 2021

Organizadores:

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva

Prof. Dr. Roberto Epifanio Tomaz

**CARTA ANUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA CORPORATIVA:
A PETROBRAS EM PERSPECTIVA**

**ANNUAL LETTER OF PUBLIC POLICY AND CORPORATE GOVERNANCE:
PETROBRAS IN PERSPECTIVE**

Juliana Martins de Sá Müller

Resumo

As Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista devem elaborar uma Carta Anual, como mecanismo de transparência e prestação de contas, atendendo aos requisitos do artigo 8º, da Lei nº 13.303/2016. Este trabalho analisa se a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa, apresentada pela Petrobras em 2020, cumpre essas exigências. Para tanto, a metodologia utilizada é de análise documental e o método é indutivo. A relevância deste trabalho está no ineditismo de seu tema e se justifica por tratar do impacto social da lei, pois a correção da Carta Anual vai ao encontro do interesse público.

Palavras-chave: Lei nº 13.303/2016, Carta anual, Interesse público, Governança corporativa, Petrobras

Abstract/Resumen/Résumé

Public Companies and State-Owned Enterprises must prepare an Annual Letter as a mechanism for transparency and submission of accounts, meeting the requirements of Article 8 of Brazilian Law No. 13.303/2016. This paper analyzes whether the Annual Letter of Public Policy and Corporate Governance, presented by Petrobras in 2020, meets these requirements. Therefore, the methodology used is document analysis and, the method is inductive. The relevance of this work is the novelty of its theme and, it is justified for dealing with the social impact of the law as the correction of the Annual Letter corresponds to the public interest.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brazilian law no. 13.303/2016, Annual letter, Public interest, Corporate governance, Petrobras

1. INTRODUÇÃO

A Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa é um documento que deve ser elaborado pelas empresas públicas (EP), sociedades de economia mista (SEM) e suas subsidiárias, a cada ano, subscrita pelos membros do Conselho de Administração. Na Carta devem estar expressos os compromissos de alcançar os objetivos da política pública, que atenda ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para criação da estatal. A Carta Anual é, portanto, um documento de orientação da política pública, que deve ser exarada não só em razão da função social que a EP e a SEM visam atingir, mas também por se tratar de um mecanismo de governança e instrumento de transparência.

Foi o artigo 8º, inciso I, da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) que exprimiu o conceito de Carta Anual, apresentando todos os requisitos a serem cumpridos como critério de regularidade do documento.

Cinco anos se passaram desde a promulgação da referida lei e, considerando que às EP e SEM que foram constituídas antes de sua vigência foi garantido prazo de 2 (dois) anos para promoção das adaptações necessárias, sua exigibilidade completa se deu em julho de 2018, de modo que, desde então, todas as EP e SEM precisam estar em inteira conformidade com o disposto na norma em questão.

Nesse cenário, é possível questionar se as exigências do inciso I, do artigo 8º estão, de fato, sendo atendidas pelas EP e SEM quando da elaboração de suas cartas anuais. Todavia, seria inviável investigar neste artigo todas as cartas apresentadas por EP e SEM no mesmo período, de modo que para que a investigação seja possível faz-se necessário um recorte metodológico com a análise de uma única carta anual em específico.

Elegeu-se aqui a companhia Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) como objeto de estudo. Sua escolha se justifica não só pela relevância do serviço público prestado, mas também pela expressão que a Estatal em questão tem para a economia no mercado nacional.

Dessa forma, tem-se o seguinte questionamento: a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa apresentada pela Petrobras em 2020, em relação ao ano base de 2019, cumpre os requisitos elencados pelo legislador no inciso I, do artigo 8º, da Lei das Estatais? Uma vez que a lei está vigente e é exigível e, ainda, tendo em vista que a Petrobras é uma das sociedades de economia mista de grande porte no Brasil, a hipótese é afirmativa.

A metodologia proposta para produção deste trabalho é a de análise documental, na qual se elege o documento, analisa seu contexto e ao fim traz compreensões sobre ele. E o método utilizado no trabalho é o indutivo, pois parte-se da Carta em específico para então propor interpretações teóricas.

Objetiva-se, de forma geral, analisar o cumprimento das exigências trazidas pela lei, a fim de verificar a regularidade da Petrobras face aos critérios de transparência elencados na legislação. De forma específica, propõe-se apresentar o contexto da ordem econômica constitucional e da política pública atrelada ao petróleo e seus derivados; investigar a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa apresentada pela Petrobras em 2020 e, enfim confrontá-la com os padrões de legalidade.

Para tanto, a primeira seção irá apresentar a Companhia, trazendo os principais dados de identificação e números de relevância. Na segunda seção, será tratada a base normativa, desde a criação da Petrobras, em 1953, até o estatuto social adequado em 2020, passando pelas principais normas de regulação da política pública em questão. A terceira seção, por sua vez, abordará os aspectos da Carta Anual, conforme indicado pelo legislador, além de trazer um comparativo com o modelo de Carta proposto pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest). Enfim, conclui-se expondo as inferências realizadas com o trabalho.

A relevância deste trabalho encontra amparo no ineditismo de seu tema e justifica-se também por tratar do impacto social que tem a norma, dado que a correção da Carta Anual, atendimento à transparência, vai ao encontro do interesse público.

2. A PETROBRAS

Com denominação social Petróleo Brasileiro S.A., a Petrobras, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas sob o número 33.000.167/0001-01, é uma sociedade anônima de capital aberto que atua de forma integrada e especializada na indústria de óleo, gás natural e energia. Trabalha com a exploração e produção, refino, comercialização, transporte, petroquímica, distribuição de derivados, gás natural, energia elétrica, gás-química e biocombustíveis.

Trata-se de pessoa jurídica de direito privado, criada por autorização legal, na forma de sociedade anônima, na qual figura a União, como maior detentora de seu capital. Uma vez

que o capital é distribuído entre o Poder Público e os particulares, e não detido integralmente pela Administração Pública, caracteriza-se a sociedade de economia mista, nos moldes do artigo 4º da lei nº 13.303/2016.

Assim, a Petrobras é uma SEM voltada para exploração da atividade econômica no que se refere à indústria de óleo, gás natural e energia, que tem seu capital social distribuído entre a União e os particulares, como investidores. Conforme informações disponibilizadas pela Companhia, o bloco de controle detém 50,5% do capital votante, com 36,75% do total das ações, que são distribuídos entre a União Federal (28,67%) e o Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES e o BNDES Par (que somam 8,08%). Os 63,25% das ações que estão em circulação, estão divididos entre a Bolsa de Nova Iorque (19,26%), controladores brasileiros na B3 (20,49%) e estrangeiros na B3 (23,50%)¹.

Cabe destacar que a Petrobras está inscrita na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) desde 20 de julho de 1977 e permanece ativa, sob o código CVM 9512. Em 01 de janeiro de 2010 teve início seu registro na Categoria A, o que lhe permitiu emitir quaisquer valores mobiliários em mercados regulamentados². Nesse cenário, as ações da Petrobras estão listadas no Brasil, na B3, desde 1968, mas também nos Estados Unidos, na Bolsa de Nova Iorque, desde o ano 2000, e na Espanha, na Latibex, desde 2002.

Ainda em relação aos dados sobre a Companhia, a Petrobras se apresenta como uma das maiores produtoras de petróleo e gás do mundo, possuindo uma grande base de reservas provadas e com expertise em exploração e produção em águas profundas (águas oceânicas situadas em áreas com lâmina d'água, em geral, entre 300 metros e 1.500 metros) e ultraprofundas (águas oceânicas situadas em áreas com lâmina d'água, em geral, acima de 1.500 metros), em razão dos quase 50 anos de atuação no desenvolvimento das bacias offshore brasileiras. A Companhia declara, ainda, conforme dados do Formulário 20-F 2020 e do Relatório de Sustentabilidade 2020, com última atualização em abril de 2021, um lucro líquido de R\$ 7.108 milhões (sete bilhões e cento e oito milhões de reais).

Tendo sido apresentada a sociedade de economia mista objeto do recorte proposto neste trabalho, passa-se, a seguir, à exposição da base normativa a qual criará o sistema analítico de conceitos que viabilizará o presente estudo.

3. BASE NORMATIVA

¹ Os dados são disponibilizados pela Companhia de forma pormenorizada no Formulário 20-F 2020.

² Sobre este tema, ver Instrução 480 da CVM de 07 de dezembro de 2009.

A Constituição da República de 1988 (CR/1988), em seu artigo 170 e seguintes, regula a ordem econômica e financeira no Brasil e traz, em seu artigo 173, *caput*, que: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei” (BRASIL, 1988). Foi, portanto, garantido pelo poder constituinte originário que pode haver atuação estatal (seja ela de qualquer das esferas do Estado) no campo da atividade econômica, em área convencionalmente de titularidade do setor privado, desde que essa atuação se dê somente em dois casos: para atender aos imperativos de segurança nacional ou quando houver relevante interesse coletivo.

Ainda em relação ao dispositivo, há que se observar que seu parágrafo primeiro determinou que a EP, a SEM e suas subsidiárias que explorassem a atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, deveriam obedecer a um estatuto jurídico próprio, estabelecido por lei específica. A lei deveria dispor, entre outros quesitos, sobre a função social das estatais e as formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade (BRASIL, 1988). Esta lei foi promulgada sob o nº 13.303, em 30 de junho de 2016. Ela dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A referida norma abrange, conforme artigo 1º,

toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos. (BRASIL, 2016a)

Uma vez que a lei tem aplicabilidade também sobre as atividades econômicas em regime de monopólio, há se retomar os mandamentos constitucionais, especificamente o artigo 177, que assim dispõe:

Constituem monopólio da União:

- I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; (Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995)
- II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;
- III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;
- IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;
- V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas

sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006) (Brasil, 1988).

Portanto, a Petrobras, SEM objeto deste trabalho, que exerce atividade econômica decorrente de monopólio público, está sujeita aos ditames do estatuto jurídico das estatais.

Nesse cenário, a Lei nº 13.303/2016 determinou que:

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:

I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada. (BRASIL, 2016a)

No mesmo sentido, a Lei nº 6.404/1976, que dispõe sobre as sociedades por ações e tem aplicação subsidiária às sociedades de economia mista, vez que estas devem ser constituídas sob a forma de sociedade anônima, determina, em seu artigo 238 que: “A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação” (BRASIL, 1976).

Nesse contexto, cabe transcrever ainda o parágrafo único do art. 116, da mesma lei:

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 direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender. (BRASIL, 1976)

No caso da Petrobras, como se verá a seguir, o interesse público se deu relacionado à exploração do monopólio do petróleo.

A Lei nº 2.004/1953 foi promulgada em 03 de outubro de 1953 para dispor sobre a Política Nacional do Petróleo, definir as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo e instituir a Sociedade Anônima, além de dar outras providências. Assim, foi constituída a sociedade por ações Petróleo Brasileiro S. A. e as suas subsidiárias, conforme denominação expressa no artigo 2º, inciso II, sendo autorizada a utilização da sigla ou abreviatura Petrobrás, nos moldes do artigo 5º.

A Companhia foi estabelecida para viabilizar a exploração do monopólio sobre a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluídos e gases raros, existentes no território nacional; sobre a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; e ainda sobre o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados de petróleo produzidos no País, e bem assim o transporte, por meio de condutos, de petróleo bruto e seus

derivados, assim como de gases raros de qualquer origem, como expresso no artigo 1º da referida norma.

Neste cenário, de acordo com o artigo 6º, *caput*, o legislador instituiu a Petrobras tendo por objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte do petróleo proveniente de poço ou de xisto – de seus derivados bem como de quaisquer atividades correlatas ou afins.

A respeito do capital social, é importante destacar o disposto no *caput* dos artigos 10 e 11, que dispunham sobre a subscrição do capital social e sua integralização por parte da União, a qual foi assegurada a detenção de pelo menos 51% do capital votante, como se vê:

Art. 10. A União subscreverá a totalidade do capital inicial da Sociedade, que será expresso em ações ordinárias e, para sua integralização, disporá de bens e direitos que possui, relacionados com o petróleo, inclusive a permissão para utilizar jazidas de petróleo, rochas betuminosas e piro betuminosas e de gases naturais; também subscreverá, em todo aumento de capital, ações ordinárias que lhe assegurem pelo menos 51 % (cinquenta e um por cento) do capital votante. [...]

Art. 11. As transferências pela União de ações do capital social ou as subscrições de aumento de capital pelas entidades e pessoas às quais a lei confere este direito, não poderão, em hipótese alguma, importar em reduzir a menos de 51% (cinquenta e um por cento) não só as ações com direito a voto de propriedade da União, como a participação desta na constituição do capital social. [...] (BRASIL, 1953).

Em 06 de agosto de 1997 a lei em questão foi revogada, por meio da Lei nº 9.478/1997, atual Lei do Petróleo, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

A norma, já em seu artigo primeiro, expôs os objetivos da política nacional, do qual se destaca: “V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal”. Observa-se que necessita de destaque o objetivo relacionado à segurança energética associada ao petróleo, visto que este se perfaz como o principal interesse público por detrás da criação da Petrobrás.

Traçados os objetivos da Política, ato contínuo, o legislador instituiu o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia. Conforme trazido pelo artigo 2º da Lei em questão, ao referido Conselho cabe a propositura, ao Presidente da República, das políticas nacionais e medidas específicas destinadas a, dentre outros, “IX - definir a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de petróleo, de gás natural, de outros hidrocarbonetos fluidos e de biocombustíveis, bem como da sua cadeia de suprimento; (Redação dada pela Lei nº 12490, de 2011)” (BRASIL, 1997).

A nova Lei do Petróleo, ainda, instituiu a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, autarquia federal, como órgão regulador da indústria do petróleo,

gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com a finalidade (exposta no artigo 8º) de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Cabe à ANP, dentre outras atribuições, implementar a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos. (BRASIL, 1997)

Tem-se, portanto, que a Lei nº 9.478/1997 estabeleceu uma espécie de hierarquia, na qual o legislador apresentou as diretrizes da política energética nacional, que vão nortear as estratégias do CNPE, e essas estratégias devem ser implementadas pela ANP. Esta, por sua vez, emana regulações que devem ser observadas pela Petrobras.

Tratando-se, especificamente da Petrobras, o Capítulo IX da Lei do Petróleo é dedicado à sua regulação. O artigo 61 replicou, em certa medida – dado que houve, por meio da Emenda Constitucional nº 09/1995, a flexibilização do monopólio –, o objetivo original de criação da Companhia, determinando que esta tem como finalidade “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, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins” (BRASIL, 1997).

Uma alteração da norma original importante de ser destacada é o controle acionário. Antes necessariamente 51% do capital era detido pela União, com a nova lei, esse percentual foi alterado para 50% das ações mais uma ação, nos moldes do artigo 62 da lei nº 9.478/1997.

Feitas essas considerações há que se averiguar agora o estatuto social da Companhia, dado que este é o documento que regula a atuação da sociedade, disciplinando seu relacionamento interno e externo e apresenta a identidade da organização. No caso da Petrobras, o estatuto social vigente foi aprovado na Assembleia Geral Extraordinária de 30 de novembro de 2020, devendo obedecer, ao mesmo tempo, aos parâmetros normativos da Lei do Petróleo, da Lei das Sociedades por Ações e da Lei das Estatais e seu Decreto Regulamentador.

Na análise do documento é possível verificar que ele foi adequado à Lei nº 13.303/2016 e seu regulamento, cabendo destacar alguns dispositivos relevantes para este trabalho, quais sejam aqueles que se relacionam ao interesse público por detrás da SEM, o que se passa a examinar a seguir.

Primeiramente, em relação à natureza da sociedade, o artigo primeiro *caput* destaca que a Petrobras é uma sociedade de economia mista, sob controle da União com prazo de duração indeterminado, que se regerá pelas normas de direito privado – em geral – e, especificamente, pelas leis supramencionadas e por seu Estatuto Social. Já quanto ao objeto, o artigo terceiro *caput* o determina como 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. (PETROBRAS, 2020a). O parágrafo primeiro do mesmo dispositivo, inclusive, remete diretamente aos princípios normativos, trazendo-os como orientações a serem observadas na realização das atividades da Companhia:

§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. (PETROBRAS, 2020a)

Merece destaque o parágrafo terceiro do mesmo artigo, que determina que a União poderá orientar as atividades da Petrobras³, desde que em congruência com o objeto social, a fim de contribuir para o interesse público que justificou a criação da Companhia, visando ao atendimento do objetivo da política energética nacional, no que diz respeito à garantia de fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional. Essa prerrogativa, como continua o parágrafo quarto do artigo terceiro, será exercida pela União apenas para

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, 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. (PETROBRAS, 2020a)

Na hipótese de a União exercer a prerrogativa de orientação das atividades da Petrobras, deverá ser realizada avaliação do Comitê de Investimentos e do Comitê de Minoritários. Essa medida se faz necessária para que averiguem se as obrigações e responsabilidades a serem assumidas são diversas às de qualquer outra sociedade do setor

³ Quanto a este ponto cabe fazer uma reflexão acerca da prerrogativa da União de orientar as ações da Companhia, pois muito embora a sociedade de economia mista possa se envolver em atividades deficitárias para realização de seu objeto social, um excesso de discricionariedade pode ser prejudicial à saúde do mercado de capitais. No caso da Petrobras, seu objetivo social diz respeito à segurança energética, de modo que seria uma distorção utilizá-la como instrumento de política monetária. As estatais não podem ser tidas como instrumentos flexíveis de política econômica para utilização dos Governos.

privado que atue no mesmo mercado, conforme artigo 3º, parágrafo quinto, do Estatuto Social.

Tem-se que, muito embora a Lei das Estatais não traga qualquer regulação a respeito de indenizações à EP ou à SEM, o Estatuto da Petrobras estabeleceu que, quando a União exercer a prerrogativa de orientar as ações da Companhia visando ao interesse público subjacente, a Petrobras somente realizará o proposto, conforme parágrafo sexto do mesmo artigo terceiro, em duas situações: se a operação respeitar as condições de mercado ou, caso isso não ocorra, se a sociedade for indenizada pela União, no que diz respeito à diferença entre as condições de mercado e o resultado das obrigações assumidas. Trata-se, portanto, de uma norma de proteção aos sócios minoritários.

Ainda, caso haja, pela União, o exercício da prerrogativa de que trata o parágrafo terceiro do artigo terceiro do Estatuto Social da Petrobras (2020a), o parágrafo sétimo do mesmo dispositivo determina que isso será objeto da Carta Anual, a qual, por sua vez, será subscrita pelos membros do Conselho de Administração.

Destaca-se que o Estatuto (PETROBRAS, 2020a) dispõe que está entre as competências do referido Conselho, qual seja órgão de orientação e direção superior da Petrobras, a aprovação e divulgação da Carta Anual e Carta de Governança Corporativa, na forma prevista na Lei nº 13.303/2016 (artigo 29, inciso XIII).

Exposto o cenário normativo que demarca o campo de atuação da Petrobras e consequentemente limita o escopo deste trabalho, há que se avaliar agora a Carta Anual como documento decorrente deste contexto.

4. CARTA ANUAL 2019

4.1. A Carta Anual

Como delineado até aqui, a Constituição da República permitiu o exercício da atividade econômica, por meio das EP e SEM, devendo a lei dispor, entre outros quesitos, sobre a função social das estatais e sua fiscalização pelo Estado e pela sociedade. A Lei das Estatais, portanto, determinou que a função social da EP ou da SEM diz respeito à realização do interesse coletivo ou atendimento ao imperativo da segurança nacional expresso no

instrumento de autorização legal para a sua criação. Assim, no caso da Petrobras, sua função social está atrelada ao cumprimento da Política Energética Nacional, como exposto.

Porém, uma vez que o Constituinte dispôs ainda sobre a necessidade de criação de mecanismos de fiscalização do cumprimento da função social, a Lei das Estatais previu que:

Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos;

[...]

§ 1º O interesse público da empresa pública e da sociedade de economia mista, respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, manifesta-se por meio do alinhamento entre seus objetivos e aqueles de políticas públicas, na forma explicitada na carta anual a que se refere o inciso I do caput. (BRASIL, 2016a)

Assim sendo, a Carta Anual se dá como mecanismo de transparência e prestação de contas à sociedade, na medida em que os objetivos da estatal devem estar alinhados às finalidades da política pública que ela vise atender, conforme o interesse público para o qual foi criada. A Carta, ainda, deve observar as seguintes condições de regularidade: subscrição pelos membros do Conselho de Administração; explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas; atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização de criação da estatal; definição clara dos recursos a serem empregados para atendimento do interesse público; impactos econômico-financeiros da consecução dos objetivos, mensurados por indicadores. A Carta Anual, então, é, ao mesmo tempo, documento de orientação da política pública e de governança corporativa, tratando-se de verdadeiro elo entre os aspectos societários e estatais.

No que tange à Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa da Petrobras, ano base 2019, exarada em 28 de agosto de 2020, o documento conta com 63 (sessenta e três) páginas e se inicia com uma mensagem do Conselho de Administração, seguida da identificação geral da Companhia. A Carta tem sequência dividida em 10 (dez) seções, distribuídas entre histórico; principais atividades; interesse público; política de preços; controles internos; gestão e fatores de riscos; principais resultados; governança corporativa; e composição e remuneração da administração.

Considerando as orientações legislativas expostas acima, a Carta anual em questão foi analisada tendo em vista três parâmetros: o interesse público que justifica a criação da

Petrobras; os aspectos relacionados à política pública que a Companhia visa atender; e as questões de governança coporativa.

Em relação ao interesse público, deve-se ter em mente que a Petrobras foi criada para atender ao interesse público relacionado à segurança energética, concretizado na garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional. E os objetivos da Companhia, exarados em seu Estatuto Social devem estar atrelados aos objetivos da Política Nacional do Petróleo. São essas as informações que devem estar conformadas na Carta Anual.

A Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa da Petrobras publicada em 2020, traz uma seção específica para abordar o interesse público subjacente à Companhia. A explanação remonta à Lei de Criação da Petrobras, passando pela Lei das Estatais e justificando, assim, a necessidade de adequação de seu Estatuto Social. A Carta (PETROBRAS, 2020b) traz expressamente que

Em linha com esses normativos, a Petrobras realizou ajustes em seu Estatuto Social para indicar, de forma clara, o relevante interesse coletivo que justificou a sua criação, bem como para formalizar os requisitos para seu atendimento, nas hipóteses em que esse se dê em condições diversas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado. Nesse caso, caberá à União compensar a Petrobras, a cada exercício social, pela diferença entre as condições de mercado e o resultado operacional ou retorno econômico da obrigação assumida, conforme expresso no art. 3º do Estatuto Social da Companhia.

Cabe destacar que a Carta Anual remete ao item 7.1 do Formulário de Referências do ano base 2019 para mais informações acerca do interesse público. Todavia, o mérito do formulário não difere do que foi apresentado na Carta.

Quanto aos aspectos relacionados à política pública, estes estão atrelados ao cumprimento da função social, que, por sua vez, diz respeito à realização do interesse público que justificou a criação da Companhia. Dessa forma, a Carta Anual em tela traz esses temas de forma imbricada, expondo, logo em seguida à sua declaração de atendimento ao interesse público, as duas políticas públicas nas quais inseriu as previsões relativas à sua função social. São elas: o Programa Nacional de Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural (Conpet) e o Programa Prioritário de Termelétricidade (PPT).

Ao apresentar as políticas, a Carta (PETROBRAS, 2020b) declara que a legislação determina que sejam explicitados os compromissos realizados para a consecução de objetivos de políticas públicas visando à divulgação de informações completas e consistentes.

Assim, sobre o Conpet, tem-se que é um Programa do Governo Federal, vinculado ao Ministério de Minas e Energia (MME), instituído por meio de decreto presidencial expedido em 18 de julho de 1991. Ele objetiva a promoção do desenvolvimento de uma cultura antidesperdício no uso dos recursos naturais não renováveis. As ações realizadas pelo

Petrobras, no âmbito do Programa, em 2019, disseram respeito à Participação no Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE), em parceria com o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com vias a incentivar o consumo consciente, informando ao consumidor, por meio da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia, sobre o consumo de combustíveis dos diversos modelos de automóveis e de aparelhos que utilizam gás (PETROBRAS, 2020b).

Já em relação ao PPT, este também se trata de Programa do Governo Federal vinculado ao MME. Foi instituído pelo Decreto nº 3.371/2000, visando à implantação de usinas termelétricas, que, no bojo do Programa, iniciando sua operação comercial até 31 de dezembro de 2004, teriam direito ao suprimento de gás natural, por um prazo de até 20 (vinte) anos, com preço preestabelecido e reajustado pela inflação norte americana. A Carta aponta que, em 31 de dezembro de 2019, a Petrobras possuía contratos dessa modalidade vigentes com duas usinas, com termos previstos até 2024, e com uma terceira usina o fornecimento de gás natural estava ocorrendo em razão de decisão judicial (PETROBRAS, 2020b).

No que toca à governança, há um item específico na Carta Anual em questão sobre este tema (Seção 9), inclusive contando com representação gráfica da estrutura de governança corporativa (PETROBRAS, 2020b, p.52), que, na Petrobras, é composta por: Assembleia Geral de Acionistas, Conselho Fiscal, Conselho de Administração e seus comitês, Auditorias (Interna e Externa), Ouvidoria-Geral, Diretoria Executiva e seus comitês, abrangendo os Comitês Técnicos Estatutários e Comitês Executivos Consultivos ou Deliberativos.

Considerando que a governança corporativa diz respeito ao sistema de direção e monitoramento das atividades da organização, envolvendo todos os seus atores, processos e políticas, para além do organograma, a Carta Anual, nesta seção dispõe ainda sobre uma série de medidas que tocam na estrutura organizacional. São estas as ações voltadas para a identificação e administração de conflitos de interesses – este regulado nos seguintes documentos: Diretrizes de Governança Corporativa da Petrobras, Código de Conduta Ética da Petrobras, Programa Petrobras de Prevenção da Corrupção (PPPC) e Código de Boas Práticas da Petrobras, que inclui as Políticas de Indicação e de Transação com Partes Relacionadas – e o acompanhamento do desempenho da alta administração. (PETROBRAS, 2020b)

Além disso, apresenta as melhorias que foram implementadas no ano base, quais sejam: a revisão do estatuto social; a revisão do código de boas práticas; a desvinculação do Programa Destaque em Governança de Estatais da B3, em razão da adesão ao segmento especial de listagem Nível 2 de Governança Corporativa da B3; a manutenção do Nível 1 de

Governança do Indicador de Governança da Sest, pela quarta vez consecutiva; e a realização dos Programas de Treinamento e Capacitação de pessoal em Governança Corporativa.

No encerramento da seção de governança corporativa, assim como se deu em relação ao interesse público, o leitor é convidado a verificar as informações disponíveis no respectivo Formulário de Referência.

Ainda relacionado à governança da Petrobras, a despeito da Seção 9 da Carta em tela, há duas outras seções que merecem menção neste ponto do trabalho. A seção 5, de Controles Internos, pois aborda as questões atinentes à auditoria e ao Programa de Prevenção à Corrupção, e a seção 6, Gestão de Riscos, que versa sobre a Política de Gestão de Riscos Empresariais da Companhia, na qual os riscos empresariais são analisados em quatro agrupamentos: negócios, financeiro, conformidade e operacional. Ambas estão diretamente relacionadas à lógica de governança da Companhia, muito embora na Carta Anual 2019 sejam explanadas em seções próprias.

4.2. A Carta de 2019 e o Modelo da Sest

Analisada a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa exarada pela Petrobras em 28 de agosto de 2020, propõe-se agora um comparativo entre a referida Carta e o modelo proposto a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest, do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, juntamente com representantes do Ministério da Fazenda, da Bovespa e da CVM, em atendimento aos objetivos de governança preconizados pela Lei nº 13.303/2016.

Destaca-se que a elaboração do modelo encontra amparo no Decreto nº 8.945 de 27 de dezembro de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, como se vê:

Art. 13. As empresas estatais deverão observar os seguintes requisitos mínimos de transparência:

I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa estatal e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização de sua criação, com a definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim e dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos;

[...]

III - divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial aquelas relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre desempenho,

políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração;

[...]

§ 1º Para fins de cumprimento do disposto neste artigo, a empresa estatal deverá elaborar carta anual única para os fins dos incisos I e III do caput, conforme modelo disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (BRASIL, 2016b)

O modelo se divide entre quesitos relacionados à Política Pública de um lado e à Governança Corporativa de outro, muito embora sejam questões, em muitos pontos, complementares. Dessa forma, a análise comparativa que se apresenta agrupou as premissas de governança corporativa em um único item, após se verificar os pontos voltados para a política pública.

O primeiro item levantado pelo modelo diz respeito à necessidade de identificação geral da companhia, o que a Carta Anual em análise atende de forma fiel (como se constata na página 5 do documento).

Em seguida há orientação para que seja explicitado qual é o interesse público que motiva a execução do objeto social da estatal pelo Estado. A Carta objeto deste trabalho tem uma seção própria (como se vê nas páginas 33/35) para tratar do interesse público subjacente às atividades da Companhia, qual seja: garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, de modo que este requisito está atendido, tendo em vista ainda as considerações exaradas na subseção 3.1.1 deste trabalho.

O modelo, então, aponta a necessidade de a carta informar de maneira completa e detalhada as atividades desenvolvidas pela estatal em atendimento a políticas públicas, além de indicar como sua atuação está alinhada ao interesse público e objeto social da empresa. A Carta Anual em análise descreve suas atividades de forma pormenorizada, conforme área de atuação, e, em seguida, faz a interface com o interesse público subjacente. Então, apresenta sua atuação frente à pesquisa, desenvolvimento e inovação (Cenpes - página 28) e dos programas de política pública governamental (páginas 34 – Conpet – e 35 – PPT – da Carta), cumprindo o solicitado no requisito em questão.

Após, o modelo requer que a carta informe quais são as metas da estatal relacionadas ao atendimento dos objetivos de políticas públicas. Neste quesito, a Carta Anual da Petrobras, muito embora apresente o plano estratégico, contemplando as metas estratégicas (página 21) e as projeções de investimentos e produção (páginas 23/24) para cada área de atuação, quantifica apenas as metas de investimentos, o que permite fazer uma crítica ao cumprimento desse requisito.

Outro ponto levantado pelo modelo tem relação com a indicação da origem dos recursos a serem empregados para execução de atividades alinhadas às políticas públicas. A

Carta Anual da Petrobras indica que a maior parte da receita da Companhia é proveniente das vendas no mercado interno – no ano base de 2019 isso representou, aproximadamente, 73,06% –, o restante da receita é proveniente de exportações e vendas no exterior (PETROBRAS, 2020b, p. 15). A Carta traz também um item específico para tratar da Política de Preços (Seção 4, página 35) que, apesar de bastante sucinta, remete ao sítio eletrônico (<https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/precos-de-venda-de-combustiveis/>) no qual está explicitada a composição dos preços ao consumidor.

A Sest determina também que sejam informados quais são os indicadores objetivos utilizados para a tomada de decisão de investimento e para mensurar o custo incorrido nessa atuação específica, bem como seu nível de cobertura financeira pela União; neste ponto, a estatal deve ainda apresentar e analisar os impactos das políticas públicas em seus dados econômico-financeiros. A Petrobras apresenta em sua Carta Anual de 2020 três métricas de topo (como se vê na página 22) com foco: I) na segurança das pessoas; II) na redução do endividamento; e III) na geração de valor. Ademais, expõe a existência da política de gestão de riscos, segundo a qual se analisa, dentre outros, os riscos estratégicos e divulga seus resultados a partir de uma lista de indicadores financeiros. Contudo, há que se fazer uma crítica no que diz respeito à ausência da abordagem quanto à relação entre o cumprimento da política pública e seu impacto na vida financeira da Companhia.

O modelo proposto estabelece ainda que se comente o desempenho da estatal em relação às políticas públicas, com destaque para as métricas objetivas e mensuráveis sobre os benefícios efetivamente percebidos pela sociedade e a eficiência na gestão dos custos envolvidos. Como já mencionado neste trabalho, a Carta Anual da Petrobras apresenta as ações relacionadas às políticas governamentais e trata os principais resultados em seção específica, porém falha no tocante às métricas que permitam visualizar os benefícios das políticas na sociedade, bem como a gestão eficiente dos recursos.

Em seguida, a Sest aponta a necessidade de indicação das estruturas e mecanismos de controle utilizados para monitorar as atividades que serão desenvolvidas pela estatal, no intuito de zelar pela transparência, completude e exatidão das informações, com destaque para o canal de denúncias. Na Carta Anual da Petrobras (2020b, p. 35/40), como já mencionado, há tratamento específico dos controles internos, no qual se aborda as ações de auditoria e também o canal de denúncias, em conformidade com o modelo.

No mesmo sentido, há orientação de que devem ser informados os fatores de risco que toquem na atuação empresarial relacionada às políticas públicas não previstas no planejamento anual, o que também está atendido, vez que a Carta Anual não só apresenta o

escopo da política de gerenciamento de riscos da Companhia como também referencia o documento no qual podem ser encontradas as descrições completas dos fatores de risco.

O modelo prevê também que seja informado se a remuneração de pessoal, administradores ou empregados, é afetada por indicadores de atuação da sociedade e, em caso positivo, esses indicadores devem ser descritos, com o apontamento de sua importância na remuneração. A Carta Anual da Petrobras (nas páginas 60 e 61) contempla esse requisito, na medida em que apresenta seu programa de remuneração variável para os colaboradores – Remuneração PPP: Programa de Prêmio por Performance – destacando quais métricas são consideradas para seu cálculo e informa que para o cálculo da remuneração variável dos membros da Direção Executiva, estes são avaliados pelo Conselho de Administração. Ocorre que, considerando que este requisito do modelo contempla ainda o impacto dos indicadores da companhia tanto na remuneração variável quanto na total, é importante registrar a crítica de que a Carta deveria ter desenvolvido melhor o ponto afeto à remuneração.

Tratando-se de governança corporativa, compila-se aqui que o modelo da Sest demanda que sejam apresentadas, pela estatal, informações acerca: das atividades desenvolvidas; das formas de estrutura de controle; dos fatores de risco; dos dados econômico-financeiros, com comentários dos administradores sobre o desempenho da Companhia; além de políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração. A Carta Anual em tela trata todos esses pontos, sendo que, à exceção da remuneração do Conselho de Administração, todos já foram abordados neste trabalho.

Especificamente quanto à remuneração do Conselho da Petrobras, a Carta aponta que a remuneração fixa é composta por honorários mensais propostos pelo Comitê de Pessoas ao Conselho de Administração e definidos anualmente em Assembleia Geral, em conformidade com o artigo 152 da Lei nº 6.404/1976 e com a Lei nº 9.292, de 12 de julho de 1996, que dispõe sobre a remuneração dos membros dos conselhos de administração e fiscal das entidades controladas pela União. Há, ainda, um quadro comparativo da remuneração individual máxima, mínima e média do Conselho de Administração, da Diretoria Estatutária e do Conselho Fiscal, considerando a data base da Carta Anual e os dois anos anteriores. A Carta também expõe onde podem ser localizadas as informações acerca da experiência dos profissionais em questão, bem como a qualificação dos membros do Conselho de Administração e comitês de assessoramento enquanto membros independentes e pessoas politicamente expostas. Cabe ressaltar, ainda, a divulgação dos valores destinados à remuneração, como se vê:

A Assembleia Geral Ordinária realizada em 22/07/2020 fixou a remuneração dos administradores, dos membros do Conselho Fiscal e dos membros dos comitês de assessoramento ao Conselho de Administração seguindo a orientação da SEST, com limite de remuneração global no período compreendido entre abril de 2020 e março de 2021 de até R\$43.343.436,91, a ser paga aos administradores; de até R\$1.235.599,05, a ser paga aos Conselheiros Fiscais; de até R\$1.744.375,13, a ser paga ao Comitê de Auditoria Estatutário; de até R\$2.791.000,21, a ser paga ao Comitê de Auditoria Estatutário do Conglomerado; e de até R\$ 1.395.500,11, a ser paga aos demais comitês estatutários de assessoramento ao CA (PETROBRAS, 2020b, p.62)

Por fim, o modelo disponibilizado pela Sest, propõe, como último direcionamento, que sejam incluídas outras informações relevantes na carta anual. A Carta em comento não apresenta uma seção direcionada a outras informações, porém, ao longo do documento são percebidos dados que merecem ser ressaltados. Este trabalho destaca três pontos, que entendeu relevante, pela aproximação com questões de direito: I) menção à publicação do Acórdão Nº 2.589/2019-TCU Plenário, que trata do acompanhamento da revisão do Contrato da Cessão Onerosa assinado em 2010, entre a União e a Petrobras (p. 13); II) assinatura de Termos de Compromisso de Cessão com o CADE, consolidando entendimentos sobre a execução de desinvestimento em ativos de refino no Brasil (p. 14) e a promoção de concorrência no setor de gás natural no mercado interno (p. 17); e III) exposição sobre o Contrato de Cessão Onerosa, firmado com a União, sob a regência da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, que regula a transferência, para a Petrobras, dos direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural em áreas do pré-sal" (p. 12). Em nenhum dos três casos é disponibilizado acesso aos documentos.

Após esse comparativo, é possível perceber que ainda que a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa da Petrobras, ano base 2019, não esteja organizada na forma proposta pelo modelo, ela atende a todas as suas premissas. Contudo, como demonstrado, alguns itens carecem de uma abordagem mais detalhada ou aprofundada, sendo observados de forma incompleta ou superficial. Tratam-se aqui, especificamente, dos itens que se relacionam aos indicadores e metas das políticas públicas, como é o caso da análise quantitativa das metas relacionadas à política pública, da relação entre os indicadores de políticas públicas e a saúde financeira da Companhia, bem como seus impactos na remuneração de pessoal, e das métricas de como as políticas públicas são percebidas pela sociedade em geral.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho se balizou pela seguinte pergunta de pesquisa: a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa apresentada pela Petrobras em relação ao ano base 2019 cumpre os requisitos elencados pelo legislador no inciso I, do artigo 8º, da Lei das Estatais? A fim de responder tal questionamento, após apresentar a sociedade de economia mista objeto do recorte proposto, perquiriu-se a base normativa necessária ao presente estudo.

Partindo-se da Constituição da República, detectou-se que o Constituinte permitiu o exercício da atividade econômica, pelo Estado, por meio das EP e SEM, as quais seriam regulamentadas por lei que trataria de sua função social e a sua sujeição à fiscalização pelo Estado e pela sociedade. Assim, em 2016 foi promulgada a Lei das Estatais, que determinou que a função social da EP ou da SEM diz respeito à realização do interesse coletivo ou atendimento ao imperativo da segurança nacional expresso no instrumento de autorização legal para a sua criação.

Analisou-se, então, a Lei de instituição da Petrobras, os desdobramentos normativos e a chamada Lei do Petróleo, detectando-se que, no caso da Petrobras, sua função social está atrelada ao cumprimento da Política Energética Nacional. Nesse cenário, para que se delineasse o campo da atuação da Companhia, verificou-se também seu Estatuto Social, que corroborou os elementos apresentados e distinguiu a forma de execução do objeto social.

Neste momento os esforços deste trabalho se centraram no documento objeto da análise. Considerando que a Carta Anual é um mecanismo de transparência e prestação de contas à sociedade, na medida em que os objetivos da estatal devem estar alinhados às finalidades da política pública que ela vise atender, a Carta da Petrobras foi analisada de acordo com três premissas, decorrentes do conceito normativo de carta anual.

Primeiramente, este trabalho averiguou se a Carta trazia os elementos característicos do interesse público que justificou a criação da Companhia. Em seguida, se abordava os aspectos relacionados à política pública que a Petrobras visa atender. Depois foram perseguidos os pontos relacionados às questões de governança. Constatou-se que a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa exarada pela Petrobras contempla todos os requisitos normativos.

Ocorre que o legislador, ao regulamentar a Lei das Estatais, estabeleceu que a Carta Anual deveria ser escrita de acordo com o modelo disponibilizado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o que se deu por meio da Sest. Assim, esse trabalho realizou ainda uma análise comparativa entre a Carta apresentada pela Companhia e o modelo disponibilizado pela entidade governamental.

A análise comparativa se deu a partir da localização, na Carta Anual, de evidências do cumprimento de cada um dos requisitos apresentados pela Secretaria. Foi possível perceber que muito embora a Carta em comento atenda às propostas do modelo, em alguns itens sua abordagem não se dá de forma completa e detalhada, como exigido pelo órgão governamental.

Assim, conclui-se que, apesar de a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa, exarada pela Petrobras 28 de agosto de 2020, referente ao ano base 2019, atender aos parâmetros legais, ela precisa passar por melhorias para ser tida como um documento de referência, conforme padrões governamentais. Nesse cenário, considerando o porte da estatal em análise, todas as suas prerrogativas e as premissas apresentadas neste trabalho, é possível inferir que, mesmo depois de quatro anos, as empresas públicas e sociedades de economia mista ainda não conseguiram se valer da Carta Anual como instrumento padronizado e de excelência para prestação de contas à sociedade.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília. Palácio do Planalto, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 ago 2021.

_____. Decreto nº 8.945 de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Palácio do Planalto, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8945.htm>. Acesso em 23 ago 2021.

_____. Lei nº 13.303 de 30 junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Palácio do Planalto, 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm>. Acesso em 23 ago 2021.

_____. Lei nº 6.404 de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Palácio do Planalto, 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm>. Acesso em 23 ago 2021.

_____. Lei nº 2.004 de 03 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Palácio do Planalto, 1953. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htmimpressao.htm>. Acesso em 23 ago 2021.

_____. Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Palácio do Planalto, 1997. em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm>. Acesso em 23 ago 2021.

_____. Ministério da Economia. Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/publicacoes/arquivos/carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa.pdf>>. Acesso em 23 de agosto de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PETROBRAS. **Estatuto Social**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2020a. Disponível em <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/31da34d0-1343-0014-c905-40108ec2c11e?origin=2>>. Acesso em 01 set 2021.

_____. **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa: 2019**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2020b. Disponível em <https://mz-prod-cvm.s3.amazonaws.com/9512/IPE/2020/17c21894-ce94-49e7-bb77-c624d9478984/20200828234941070546_9512_789225.pdf>. Acesso em 01 set 2021.

_____. **Formulário 20-F: 2020**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2020c. Disponível em <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/db8a07c7-be19-07ad-cfa0-ce02c9e3c2d4?origin=1>>. Acesso em 01 set 2021.

_____. **Fact Sheet**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2021. Disponível em <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/28b0d86a-6861-b2a2-e813-b521094146be?origin=2>>. Acesso em 01 set 2021.