RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 003.502/2016-3 **Fiscalização n.** 508/2015

Relator: José Múcio Monteiro

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 2.824/2015 - Plenário

Objeto da fiscalização: Avaliação de Responsabilidade do Cons. de Adm. da Petrobras

Ato de designação: Portaria de alteração - Seinfrapet 10/2017, de 19/01/2017 (peça 29)
Portaria de alteração - Seinfrapet 1288/2016, de 04/11/2016 (peça 22)

Período abrangido pela fiscalização: De 30/06/2006 a 26/02/2015

Composição da equipe: Claudionor Moura Nunes Junior - matr. 9468-4 (Coordenador)
Diogo Figueiredo Barcellos - matr. 10664-0
Gabriela da Costa Silva - matr. 6238-3

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Petróleo Brasileiro S.A.

Vinculação (ministério): Ministério de Minas e Energia

Vinculação TCU (unidade técnica): Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro

Responsável pelo órgão/entidade:
nome: Pedro Pullen Parente
cargo: Presidente da Petróleo Brasileiro S.A.
período: A partir de 31/05/2016

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

PROCESSOS CONEXOS

- TC 006.981/2014-3
- TC 004.920/2015-5
- TC 026.363/2015-1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Resumo

Trata-se de fiscalização realizada na Petrobras, no período de 18/04/2016 e 31/03/2017, determinada consoante o item 9.1 do Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro José Múcio Monteiro. O objetivo da auditoria foi avaliar a atuação do Conselho de Administração da Petrobras, nos termos de seus deveres fiduciários como administradores da Petrobras, em relação à meta corporativa de ampliação da capacidade de refino no Brasil.

O relator do presente processo, Exmo. Ministro José Múcio, foi definido de forma a conservar a relatoria da primeira fiscalização sobre o mesmo objeto, conforme determinado no art. 10 da Resolução-TCU 280/2016.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as seguintes questões centrais:

a) Questão 1: As decisões para a elaboração da meta de ampliação da capacidade de refino no planejamento estratégico da Petrobras, bem como para inclusão das refinarias a ela relacionadas nas carteiras de investimento dos Planos de Negócio da empresa e orçamentos anuais atendiam aos pressupostos da *business judgement rule* (decisão informada, refletida e desinteressada)?
b) Questão 2: Houve descumprimento do dever de diligência por parte do CA da Petrobras no tocante à fiscalização da implantação das novas refinarias no Brasil?
c) Questão 3: É possível identificar fragilidades de governança que pudessem interferir direta ou indiretamente no processo decisório dos membros do CA?
d) Questão 4: É possível identificar nos processos ou julgados da CVM que tratam do mesmo objeto desta auditoria fatos/entendimentos relevantes para o atual trabalho?
e) Questão 5: Ao se analisar a atuação do CA em relação à meta de ampliação da capacidade de refino no país, foram identificados elementos que sinalizem uma possível responsabilidade do Conselho Fiscal da Petrobras em relação às irregularidades apontadas na gestão da implantação das refinarias?

O trabalho aproveitou-se do conhecimento produzido nas fiscalizações realizadas entre 2015 e 2016, as quais avaliaram a gestão na implantação de quatro refinarias (Comperj, Rnest e Premium I e II), essenciais para a consecução da ampliação do refino no país. Constatou-se o mesmo achado de gestão temerária nas fiscalizações desses quatro empreendimentos, devido a um conjunto de decisões arriscadas, contrárias ao rito prescrito nos normativos da Petrobras, causadoras de aumentos de custo e atrasos de partida, que findaram por contribuir para a inviabilidade econômica de todos esses empreendimentos.

O planejamento da auditoria partiu da leitura crítica das atas de reunião do Conselho de Administração da Petrobras, do período de 2004 a 2015, identificando-se os momentos e as circunstâncias nos quais o Comperj, a Rnest e as refinarias Premium foram, direta ou indiretamente, objeto de apreciação ou discussão pelo colegiado. Assim, percebeu-se a necessidade de se melhor conhecer as peculiaridades das atribuições de um conselho de administração de estatal, bem como suas relações com a União.

Para tanto, construiu-se um referencial teórico acerca dos deveres fiduciários atinentes aos administradores de companhias abertas, bem como sobre a temática Governança Corporativa, inserida no contexto da Governança de Sociedades de Economia Mista, a partir dos mais atualizados guias disponíveis na literatura.

A partir da construção desse critério de auditoria, a presente fiscalização avaliou, não só a atuação do Conselho de Administração da Petrobras em relação às metas da empresa para ampliação da capacidade de refino no país, mas também como se deu a prática da Governança Pública relacionada à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Petrobras, no período abarcado pela fiscalização.

Como metodologia de trabalho, foram adotadas as técnicas para coleta e tratamento de informações utilizadas no TCU: análise documental; circularização de informações; comparação com a legislação, jurisprudência do TCU, doutrina, e documentos internos da Companhia; observação direta; reuniões técnicas; e entrevistas não estruturadas, além de visitas técnicas aos órgãos e entidades que consubstanciam os principais atores do processo de Governança de Sociedades de Economia Mista da União Federal, tais como o MME, o MPDG e a CVM.

Como resultado das análises, foram constatados dois achados de auditoria: i) vulnerabilidades na governança da União no exercício de sua função de propriedade na Petrobras; ii) atos de gestão ilegítimos e antieconômicos, caracterizados pelo reiterado descumprimento dos deveres fiduciários dos administradores, por parte de membros do Conselho de Administração da Petrobras.

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 63,3 bilhões, correspondente ao somatório dos volumes fiscalizados nos trabalhos relativos a cada um dos empreendimentos em comento. Os principais benefícios estimados com a presente fiscalização decorrem, com o regular avanço processual, da possibilidade de aprimoramento da Governança Corporativa da Petrobras e da Governança da União em relação às suas participações acionárias em sociedades de economia mista da União, bem como da possível responsabilização dos gestores envolvidos nas irregularidades apontadas.

Como encaminhamento decorrente dos trabalhos, em privilégio aos princípios da ampla defesa e do contraditório, e à prudência requerida na apreciação de matéria de tamanha sensibilidade e potencial de repercussão, a equipe de auditoria propôs a oitiva da Petrobras e de órgãos da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Sumário

I. Apresentação....6
II. Introdução....7
II.1. Deliberação que originou o trabalho....7
II.2. Visão geral do objeto....8
II.3. Importância socioeconômica....11
II.4. Objetivo e questões de auditoria....12
II.5. Processos conexos....13
II.6. Metodologia utilizada....13
II.7. Limitações inerentes à auditoria....14
II.8. Volume de recursos fiscalizados....14
II.9. Benefícios estimados da fiscalização....14
III. Referencial Teórico....15
III.1. Deveres fiduciários dos administradores....16
III.1.1 Dever de diligência....17
III.1.2 Dever de lealdade, conflito de interesses e desvio de poder....19
III.2. Atribuições do conselho de administração e da diretoria executiva de uma S/A....20
III.3. Governança Corporativa....22
III.3.1 Governança das sociedades de economia mista....24
III.3.2 Princípios de Governança para Sociedades de Economia Mista....26
IV. Achados de auditoria....39
IV.1. Vulnerabilidades na governança do Estado em relação à Petrobras....39
IV.1.1 Falta de direcionamento estratégico por parte do Estado que delimitasse de forma clara e objetiva os objetivos de interesse públicos que deveriam ser perseguidos pela estatal....39
IV.1.2 Falta de política de propriedade em relação às participações acionárias da União na Petrobras, cujos direitos foram exercidos de forma dispersa e desprovida de *accountability*....46
IV.1.3 Fragilidades no rito de indicação para membros do conselho (falta de critérios objetivos, transparência, rastreabilidade, segregação de funções e balanceamento de poder nas indicações da União para membros do Conselho de Administração da Petrobras)....51
IV.1.4 Conclusão da equipe....62
IV.2. Ato de gestão ilegítimo e antieconômico, caracterizado pelo reiterado descumprimento dos deveres fiduciários impostos aos administradores....63
IV.2.1 Situação encontrada....65
IV.2.2 Materialidade e relevância dos projetos de refino....85
IV.2.3 Descumprimento do dever de diligência....88
IV.2.3.a) Descumprimento do dever de se informar....88

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

IV.2.3.b) Descumprimento do dever de investigar 96
IV.2.3.c) Descumprimento do dever de vigiar 100
IV.2.3.d) Conclusão sobre o dever de diligência 105
IV.2.4 Descumprimento do dever de lealdade 106
IV.2.5 Conclusão da equipe 108
V. Informações adicionais 109
V.1.1 Justificativa de escolha do relator 109
V.1.2 Determinação do Memorando-Segecex 28/2015 109
V.1.3 Informações MPF 111
V.1.4 Classificação de sigilo 111
VI. Conclusão 112
VII. Proposta de encaminhamento 114
APÊNDICE A - Matriz de Achados 117
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização 133
APÊNDICE C - Fotos 134
APÊNDICE D - Referencial Teórico 135
I.1. Lei 6.404/1976 – Lei das Sociedades Anônimas (S/A) 135
I.1.1. Dever de Diligência 138
I.1.2. Dever de Lealdade 140
I.1.3. Finalidade das Atribuições e Desvio de Poder 142
I.1.4 Conflito de Interesses 143
I.1.5. Dever de Informar 144
I.1.6. Responsabilidade dos Administradores e Ação de Responsabilidade 144
I.2. A Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos 148
APÊNDICE E - Planos Estratégicos e Planos de Negócios da Petrobras, de 2006 a 2015 151
ANEXO A - Lista de Figuras 152
ANEXO B - Lista de Tabelas 153
ANEXO C - Lista de Siglas 154

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

I. Apresentação

1. O presente relatório trata da fiscalização realizada na Petrobras, no período de 18/4/2016 a 31/3/2017, determinada consoante o item 9.1 do Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário. O objetivo da auditoria foi avaliar a responsabilidade do Conselho de Administração da Petrobras no tocante ao cumprimento de suas obrigações fiduciárias, para o atingimento das metas corporativas relacionadas à ampliação da capacidade de refino no país.

2. Em outras palavras, este trabalho de auditoria visa avaliar se os ex-membros do Conselho de Administração da Petrobras devem ser responsabilizados pelo TCU, em virtude de condutas comissivas ou omissivas, em relação aos projetos de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj, da Refinaria Abreu e Lima – Rnest e das refinarias Premium I e II. Esses projetos, em conjunto, constituíam a meta corporativa da estatal denominada "ampliação da capacidade de refino no país" e, desde 2008, vêm sendo objeto de fiscalização desta Corte, com recorrentes apontamentos de irregularidades graves na sua condução.

3. Dos primeiros anos da década de 2000 até o início de 2015, a Petrobras envidou esforços para concepção e construção de quatro empreendimentos com o objetivo de ampliar sua capacidade de refino no Brasil. Por volta de 2006, a estatal planejava investir pouco mais de US$ 12 bilhões para aumentar a capacidade de processamento nacional em cerca de 1200 kbpd (mil barris de petróleo por dia), o que representava um acréscimo de cerca de 70% na capacidade então instalada no país. Passados 10 anos, o orçamento desses empreendimentos chegou a ultrapassar US$ 80 bilhões, dos quais cerca de US$ 30 bilhões foram desembolsados. Entretanto, apenas cerca de 100 kbpd foram acrescidos à capacidade do parque de refino nacional em decorrência desses novos empreendimentos. Ou seja, investiu-se em torno de duas vezes e meia o valor estimado para acrescer apenas 10% da capacidade esperada de refino.

4. Dos quatro empreendimentos, os projetos das refinarias Premium I e II foram cancelados em 2015, enquanto a finalização das obras da UPGN Comperj e da Rnest foram postergadas para 2019 e 2023, respectivamente, sendo que, atualmente, apenas a Rnest opera, porém, em regime parcial, visto que dos dois trens de refino previstos, somente um deles está em operação. Em decorrência desses cancelamentos, postergações e das revelações da Operação Lava Jato, a Petrobras efetuou baixa contábil de cerca de R$ 2,8 bilhões relativos as refinarias Premium, R$ 3,4 bilhões em perdas por gastos adicionais capitalizados indevidamente (3% de propina), além do provisionamento de cerca de R$ 40 bilhões em perdas por irrecuperabilidade de ativos em suas Demonstrações Contábeis de 2014, 2015 e 2016.

5. Não obstante a já expressiva monta dessas perdas de patrimônio da Petrobras, de acordo com estimativas elaboradas nas três referidas fiscalizações do TCU, o dano da Petrobras com os maus investimentos seria ainda maior, em função não só do efeito dos custos afundados, mas também em decorrência da frustração das receitas esperadas com a operação das novas refinarias. Em todas essas fiscalizações foi apontado o achado de "Gestão Temerária", por parte da Diretoria Executiva da Petrobras e de um grupo de gerentes executivos responsáveis pela implantação desses projetos de negócio, pelo descumprimento do dever de diligência insculpido na Lei das S/A.

6. No intuito de avaliar a responsabilidade do Conselho de Administração da Petrobras no insucesso dos investimentos conduzidos pela estatal para ampliar sua capacidade de refino no Brasil, a presente fiscalização propôs-se a avaliar o cumprimento das obrigações fiduciárias pelos membros do Conselho, verificando a possível prática de gestão ruinosa, consistente com o reiterado cometimento de atos de gestão ilegítima e antieconômica, sob a perspectiva da Governança Corporativa da Petrobras.

7. Outrossim, pelas particularidades da composição dos conselhos de administração atuantes no período de implantação das refinarias - tal como a existência de Ministros de Estado como membros, fato que remete à possível influência de decisões tomadas no exercício de seus cargos no governo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

determinarem sua atuação no *board* da estatal, bem como a legalidade dessas condutas - também foi necessária uma análise da governança da União sobre suas empresas. O atingimento desse objetivo demandou apurações nos níveis mais elevados da administração da Petrobras, focando não só decisões estratégicas e fiscalizações relacionadas à implantação das refinarias, mas também o relacionamento da estatal com seu acionista controlador: o Governo Federal.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

8. Em cumprimento ao Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Exmo. Ministro José Múcio, realizou-se a auditoria na Petróleo Brasileiro S/A, no período compreendido entre 18/04/2016 e 31/03/2017. O trabalho originou-se da auditoria realizada pelo TCU para apurar as causas e eventuais responsabilidades relacionadas à baixa contábil de R$ 2,8 bilhões lançada no balanço patrimonial da Petrobras do 3º Trimestre de 2014, atribuída ao encerramento do projeto das refinarias Premium I e II (Fiscalização 78/2015 – TC 004.920/2015-5).

9. Naquele trabalho, apontou-se o achado de Gestão Temerária, caracterizado, basicamente, pelo descumprimento do dever de diligência por parte dos membros da Diretoria Executiva (DE) da Petrobras em decisões consideradas cruciais para a consubstanciação do prejuízo observado.

10. Em relação ao Conselho de Administração (CA) da empresa, vislumbrou-se, na Fiscalização 78/2015, possível omissão em relação ao seu dever estatutário e legal de fiscalizar a gestão da DE, visto que não se identificou naquele trabalho uma atuação sistemática por parte do CA no sentido de acompanhar o andamento físico-financeiro, nem de avaliar a viabilidade dos projetos de investimento das refinarias Premium, inobstante sua relevância estratégica para o atingimento da meta de ampliação da capacidade de refino da Petrobras no Brasil, bem como a gravidade das irregularidades observadas na gestão da DE na condução desses projetos.

11. Ademais, verificou-se que, para o atingimento da meta de ampliação da capacidade de refino no Brasil, também eram relevantes as refinarias do Comperj e da Rnest, cujas obras figuraram no epicentro da Operação Lava Jato e que também foram objeto de várias auditorias com críticas severas por parte deste Tribunal.

12. Assim, diante da constatação da Fiscalização 78/2015 de que, do ponto de vista da atuação do CA, à época, as refinarias Premium I e II normalmente eram tratadas no bojo da meta corporativa de ampliação da capacidade de refino no país, juntamente com o Comperj e a Rnest, considerando ainda a gravidade das irregularidades de gestão já observadas na implantação daquelas refinarias, entendeu-se que a avaliação de uma possível responsabilidade do colegiado em relação aos prejuízos constatados em todos esses empreendimentos extrapolaria o objeto daquele trabalho, que era somente a implantação das refinarias Premium I e II. Propôs-se, então, que fosse realizada fiscalização específica para esse fim.

13. Como resultado, foi prolatado Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário que, em seu item 9.1, determinou à SeinfraPetróleo que constituísse autos específicos para avaliar a responsabilidade do CA da Petrobras, nos termos de suas obrigações corporativas impostas pela Lei das S/A, no tocante à sua atuação em relação à meta de ampliação da capacidade de refino no Brasil. Nessa análise, a decisão determinou, outrossim, que fossem considerados, além da resposta da Petrobras à oitiva determinada na mesma decisão, os seguintes aspectos, *in verbis*:

> 9.1.1 avaliação do cumprimento do **dever de diligência** (art. 153 da Lei 6.404/1976) por parte dos membros do Conselho de Administração, sob os aspectos do **dever de vigiar** (***culpa in vigilando***) e acompanhar a gestão da Diretoria Executiva, e do **dever de se informar**, referente à busca de esclarecimentos relevantes e razoavelmente disponíveis para suas **decisões acerca dos Planos de Negócio** da companhia;
> 9.1.2 verificação de possível conduta omissiva do Conselho de Administração em relação aos demais projetos de investimento do Abastecimento, considerados estratégicos em conjunto com as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> Refinarias Premium (Comperj e Rnest) para o **alcance de metas e implementação de estratégias corporativas** relacionadas a essa área de negócio, tais como "Capacidade de Processamento no Brasil" e "Expansão do Refino";
> 9.1.3 exame, em separado, da **conduta dos Conselheiros Presidentes** no período, para avaliar eventual descumprimento do **dever de informar** (art. 157 da Lei 6.404/1976) ao Conselho de Administração fatos relevantes sobre esses projetos de investimento a respeito dos quais esses conselheiros obrigatoriamente tinham conhecimento por também integrarem a Diretoria Executiva, órgão responsável pela aprovação das passagens de fase dos projetos, verificando ainda possível falta de comprometimento com a preservação da empresa, o que pode caracterizar, em última instância, descumprimento do dever de lealdade, imposto pelo art. 155 da Lei das S/A;
> 9.1.4 avaliar, com base nas informações que solicitadas ao Ministério Público e à Polícia Federal em resposta ao item 9.4.4 deste acórdão, eventual descumprimento do **dever de lealdade** de algum membro desses órgãos, em relação aos empreendimentos objeto do processo;
> 9.1.5 levantar possíveis **dissidências** registradas em ata por membros desse órgão, caso seja constatada a responsabilidade do Conselho de Administração; (grifou-se)

II.2. Visão geral do objeto

14. Os esforços para atingimento da meta de ampliação da capacidade de refino no país iniciaram-se durante a elaboração do planejamento estratégico da Petrobras para o horizonte 2015. Aquela estratégia corporativa objetivava a busca da liderança nos mercados de petróleo, derivados e gás natural na América Latina. No que se refere às atividades de refino, destacavam-se três pilares daquela estratégia corporativa: i) consolidar e ampliar as vantagens competitivas no mercado brasileiro e sul-americano de petróleos e derivados; ii) expandir seletivamente atuação internacional de forma integrada com os negócios da companhia; e, iii) expandir seletivamente a atuação no mercado petroquímico brasileiro e do Cone Sul.

15. Com isso, para a estratégia do negócio Abastecimento, planejou-se a ampliação da capacidade de refino de forma a suprir o crescimento do mercado brasileiro - considerando novas exigências dos consumidores - e exportar o excedente da produção. Essa estratégia também objetivava agregar valor às matérias-primas da Petrobras, a partir de um portfólio de produtos de melhor qualidade e maior valor agregado. Ademais, para agregar valor ao excedente de petróleo pesado nacional, a estratégia também contemplava o crescimento seletivo no refino internacional por meio de aquisições de refinarias em mercados estratégicos, enquanto que, para a atividade petroquímica, planejava-se crescimento sinérgico com as atividades de refino e gás natural por meio de parcerias empresariais.

16. Em um primeiro momento, os investimentos constantes do Plano de Negócios 2004-2010 (PN 2004-2010) priorizavam a modernização e a ampliação da capacidade do parque de refino existente (*Revamp*). Entretanto, nesse mesmo plano de negócios, já se observava a alocação de investimento genérico para novas refinarias. Nos anos seguintes, o cenário mundial mostrava-se ainda mais atrativo, com possibilidade de preços e margens acima dos patamares até então previstos. O cenário doméstico mostrava-se igualmente promissor, dado o expressivo crescimento da produção de petróleo no Brasil, com previsão de autossuficiência a partir de 2006.

17. Adiante, em 2006, o Planejamento Estratégico para o horizonte 2015 (PE 2015) foi revisado de forma a contemplar o detalhamento da estratégia do negócio Abastecimento dado pelo então chamado Plano Diretor do Refino. Esse plano mantinha aderência à estratégia vigente por meio de um conjunto de investimentos que esgotavam as alternativas para maximizar o processamento de óleo nacional produzido pela Petrobras. É nesse plano que aparece pela primeira vez para o CA da Petrobras, o embrião do que seriam as refinarias que compunham a meta corporativa objeto da presente fiscalização. A então chamada Refinaria do Nordeste (Rnest), a Unidade de Petroquímicos Básicos do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (UPB/Comperj), a Refinaria Premium e uma "Nova Refinaria", à época ainda sem nome, figuravam no planejamento para processamento do petróleo pesado nacional.

18. Mais adiante, o crescimento equilibrado entre os segmentos Exploração & Produção e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Abastecimento *(Upstream* e *Downstream)* continuaria sendo perseguido com a previsão de entrada de nova planta petroquímica em 2017 e nova refinaria em 2018. Assim, até 2020, a Petrobras agregaria 1200 kbpd em processamento de petróleo nacional com novas refinarias e se consolidaria como exportadora de petróleo e exportadora líquida de derivados no longo prazo. Importante destacar que com esse planejamento a participação dos derivados refinados (combustíveis) e petroquímicos (plásticos e resinas) na receita da Petrobras seria significativa e bem maior que nos planejamentos anteriores.

19. Em 2008, a estatal anunciava o "primeiro óleo" no Pré-Sal, fato que motivou nova revisão do planejamento estratégico, no qual a Petrobras vislumbrava ser uma das cinco maiores empresas de energia do mundo (PE 2020). Motivada pelos resultados positivos advindos daquela nova fronteira exploratória, em 2010, a Petrobras arrecadava US$ 70 bilhões com sua oferta pública de ações, na maior operação de captação da história. A companhia passava a valer US$ 220 bilhões, passando a ser a segunda maior empresa de petróleo do mundo em preço de mercado, atrás apenas da americana Exxon, que valia US$ 290 bilhões. Com a operação, cerca de US$ 25 bilhões entraram no caixa da empresa, contribuindo para o financiamento do mais arrojado plano de investimentos da Petrobras que, alcançava, à época, US$ 224 bilhões em investimentos (PN 10-14), com participação de cerca de 35% do Abastecimento, no valor de US$ 78,7 bilhões.

20. Sob a perspectiva do mercado internacional de petróleo, esse plano de investimento sinalizava um direcionamento contrário ao que vinha sendo adotado por outras empresas. Boa parte dos investimentos em adição de capacidade de refino no mundo haviam sido cancelados ou postergados para um horizonte posterior a 2012, devido aos efeitos da crise financeira de 2008 (*subprime*) e da então recente queda de valor do barril do petróleo. Naquele momento, a projeção do aumento da capacidade de processamento do Brasil com as novas refinarias chegava a 1460 kbpd, para uma capacidade instalada de 1800 kbpd, ou seja, previa-se aumentar a capacidade de processamento do país em mais de 80%.

21. Até 2015, vários eventos relevantes aconteceram nos cenários doméstico e internacional, alterando o planejamento dos projetos de investimento de refino da Petrobras. Mesmo após o início das obras das novas refinarias, houve mudanças significativas, tanto nos cronogramas de partida quanto nas configurações, especificações da capacidade de processamento, modelos de negócio e, por conseguinte nos respectivos custos de implantação. Nesse período, o Comperj, a Rnest e as Premium I e II mantiveram-se nos planos de negócios até que, em 2015, o projeto das Premium foi cancelado. Um pouco antes, no final de 2014, o primeiro trem de refino da Rnest havia entrado em operação parcial. Mas, logo em seguida, já em 2015, a Petrobras decidiu postergar a partida do segundo trem de refino da Rnest e também todo o Programa Comperj, em função de indisponibilidade de recursos para continuar as obras. Naquele momento, a expectativa de investimento da Petrobras para implantação por completo da ampliação da capacidade de refino no Brasil chegou à ordem de US$ 80 bilhões, quase sete vezes o valor inicialmente previsto (US$ 12 bilhões).

22. Visto pela perspectiva da eficácia dos investimentos realizados, o plano de ampliação da capacidade de refino no país, que, em 2006 (PN 07-11), objetivava acrescentar cerca de 1200 kbpd aos 1800 kbpd existentes de capacidade do refino nacional até 2020, a partir da construção de um conjunto de novas refinarias por pouco mais de US$ 12 bilhões, havia resultado em apenas 100 kbpd em acréscimo de capacidade de processamento – menos de 10% das metas previstas em 2006, a um custo de duas vezes e meia maior do que o previsto, ou seja, depois de já investidos mais de US$ 30 bilhões em obras.

23. Para a ampliação originalmente cobiçada pela empresa, faltariam ainda US$ 50 bilhões, porém este objetivo sofreu severas modificações, em virtude de cancelamentos definitivos de alguns dos empreendimentos outrora planejados, a exemplo das Refinarias Premium I e II, que representavam, antes da desistência da Petrobras, expectativa de incremento de 900 kbpd à capacidade nacional de refino.

24. Considerando a parte relativa a empreendimentos ainda não cancelados definitivamente pela Petrobras, esse acréscimo de capacidade de refino pode chegar a 425 kbpd, mas, para tanto, ainda seriam necessários investimentos superiores a US$ 5 bilhões, os quais não estão previstos no Plano de Negócios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

mais atual da companhia.

25. No âmbito do TCU, a retomada do investimento da Petrobras em novas refinarias no Brasil passou a ser fiscalizada com o início das obras (2008), resultando no apontamento de irregularidades, tais como: sobrepreço, falhas nos procedimentos licitatórios, projetos básicos deficientes e debilidades no planejamento das obras. Com vistas a identificar as razões para os saltos então observados nos custos e prazos desses empreendimentos, em 2012, o TCU propôs-se a iniciar avaliação da qualidade da gestão da implantação das obras. Essa iniciativa demandou apurações em níveis mais elevados da administração da Petrobras, com foco nas decisões táticas e estratégicas relacionadas à implantação dos empreendimentos do refino. Desse modo, foram realizadas três fiscalizações sob a modalidade "Gestão", nas refinarias Premium I e II, Comperj e Rnest com vistas a identificar as principais decisões que causaram impactos nos cronogramas e nos orçamentos das obras dessas refinarias, bem como analisar o processo decisório que as suportou.

26. Ressalvadas as peculiaridades de cada empreendimento, essas três fiscalizações identificaram irregularidades reincidentes e comuns ao processo decisório de implantação dos três projetos de negócio, o que justificou o apontamento do achado de "Gestão Temerária" em todos eles. A temeridade da gestão foi caracterizada pelo conjunto de decisões desprovidas das cautelas que seriam necessárias ou razoáveis na implantação dos projetos. O estudo dessa cadeia decisória que culminou no encerramento e postergação dos projetos de investimento das refinarias planejadas para aumento da capacidade de refino brasileira, com lançamento de bilhões de prejuízo contábil e provisionamento de perdas, demonstrou que decisões consideradas determinantes para o sucesso dos projetos não foram resultantes de ato regular de gestão.

27. Em todas essas fiscalizações realizadas pelo TCU constatou-se que, em diversas ocasiões, os gestores receberam informações de que as projeções iniciais de retorno financeiro não se sustentavam, e, mesmo assim, seguiram adiante com os projetos, sem observar as diretrizes da sistemática corporativa que orientava o caminho diligente para a correta implementação de projetos de investimento. Assim, restou patente que os gestores da Petrobras subverteram a lógica das disposições da sistemática na tentativa de convalidar os diversos atos irregulares que pautaram o açodamento com o qual os projetos das novas refinarias foram conduzidos. Essa sistemática foi por vezes desprezada ou utilizada pelos gestores em sentido meramente formal, transvestindo as decisões de avanço dos projetos com aparência de completude e consistência sem, contudo, compromisso com a essência dos requisitos listados.

28. Em todos os casos foram destacados pela unidade técnica: i) a baixa maturidade dos projetos e estudos de viabilidade que subsidiaram a decisão de avanço nas fases preliminares do desenvolvimento dos projetos; ii) o desenvolvimento de modelo de negócio baseado em parcerias sem qualquer compromisso firmado ou garantia por parte do parceiro; iii) o planejamento orientado a prazo (*schedule driven*) com compressão injustificada de cronogramas (*fast tracking*); iv) a antecipação de contratações antes mesmo da aprovação do projeto básico (*overlap* de fases); v) a aprovação de projeto básico sem viabilidade econômico-financeira; e, vi) a ausência ou desconsideração injustificada de avaliação de riscos dos indicadores econômicos dos projetos.

29. Somadas as baixas contábeis, o provisionamento de perdas por irrecuperabilidade de ativos (*impairment*) e as perdas adicionais decorrentes das revelações da Operação Lava Jato, o dano patrimonial reconhecido pela Petrobras até o momento é de cerca de R$ 43 bilhões, como consignado em suas Demonstrações Contábeis de 2014, 2015 e 2016, com relação aos empreendimentos Comperj, Rnest, Premium I e II.

30. Também em comum, esses empreendimentos possuem o fato de terem sido idealizados por ex-empregados da Petrobras investigados pela Operação Lava Jato. Esses ex-empregados foram condenados pela justiça por sua associação em conluio a um cartel de empresas que fraudou as licitações para contratação de obras nos citados empreendimentos, causando bilhões em perdas por superfaturamento e ineficiência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

31. A atuação do CA da Petrobras não foi alvo das citadas fiscalizações, sendo este, portanto, o principal foco da presente fiscalização.

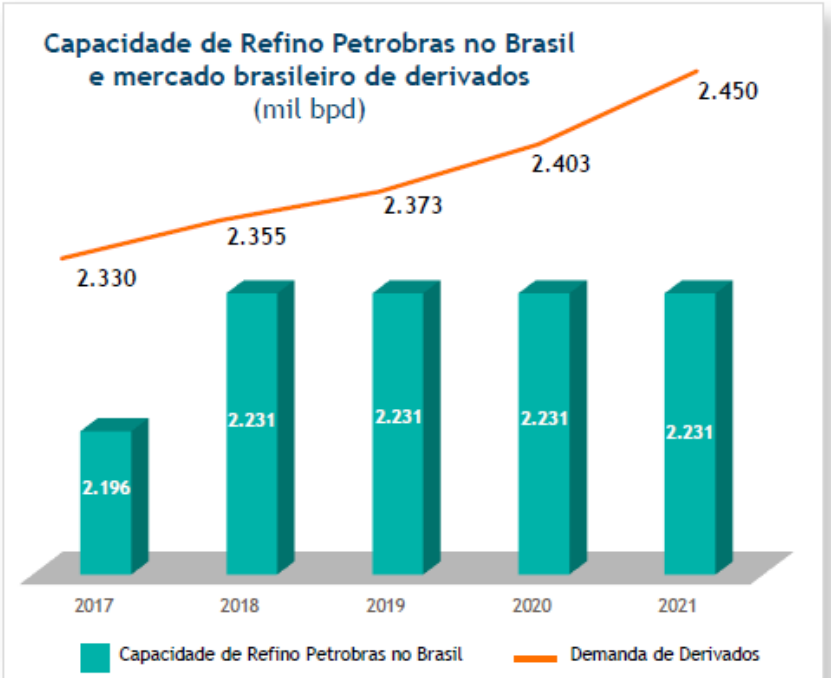
II.3. Importância socioeconômica

32. A exploração direta de atividade econômica pelo Estado foi excepcionada no art. 173 da Constituição Federal quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Com base nessas premissas a Petrobras foi criada, em 1953, para explorar toda a cadeia da indústria do petróleo no Brasil, nela incluso o refino de petróleo, atividade industrial mandatória para garantia dos interesses dos consumidores brasileiros e da competitividade da indústria nacional.

33. A dinâmica da geopolítica mundial do petróleo, associada à forma como a Petrobras foi gerida nos últimos anos, culminou, entre outros, no insucesso das iniciativas da estatal para ampliação da capacidade de refino no país. Tal fato contribuiu para a atual situação de endividamento vivida pela estatal brasileira que, na época do início destes trabalhos, era próxima dos US$ 100 bilhões. Essa situação vem impulsionando alterações profundas nos fundamentos da indústria do petróleo no Brasil e, consequentemente, mudanças nos rumos da política energética brasileira e no funcionamento da Petrobras.

34. Esse contexto foi descrito pela própria Petrobras na conferência internacional *Rio Oil & Gas 2016*, na palestra intitulada "Perspectivas para a Indústria de Refino no País". A estatal informou que o Brasil é o 5º maior mercado de derivados de petróleo do mundo e maior da América Latina. Para atender a esse imenso mercado, o país dispõe do 8º maior parque de refino existente. Entretanto, a capacidade instalada para produção de derivados e a infraestrutura de distribuição não são mais suficientes para suportar o crescimento contínuo da demanda nos próximos anos (evidência 1).

35. O insucesso das iniciativas da Petrobras para ampliação da capacidade de refino no Brasil contribuiu negativamente para o equilíbrio da curva de oferta/demanda de derivados do país. As projeções da Petrobras estimam um crescimento de 5,2% na demanda por derivados entre 2017 e 2021, quando então será de 2450 kbpd, demanda essa 10% superior à capacidade nacional de processamento em 2021, conforme ilustra a seguir.



Fonte: Petrobras – apresentação "Perspectivas para a Indústria de Refino no País" (evidência 1, p. 8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Figura 1 – Capacidade de Refino x Demanda de Derivados.

36. Esse impacto na balança comercial brasileira já é perceptível. A tabela abaixo ilustra o aumento recente nas importações de derivados no Brasil.

Tabela 1 - Importação de derivados no Brasil.

	Óleo Diesel	Gasolina
2015	966 mil m^3	378 mil m^3
Até julho 2016	1.494 mil m^3	302 mil m^3

Fonte: Petrobras – apresentação "Perspectivas para a Indústria de Refino no País" (evidência 1, p. 6).

37. A situação adversa motivou na Petrobras um novo posicionamento empresarial, no qual a empresa priorizará o negócio de exploração e produção de petróleo em detrimento dos demais negócios explorados pela estatal, como refino, distribuição, gás, geração termelétrica, fertilizantes e outros. Com isso há a expectativa de entrada de novos atores no segmento nacional de refino, o que inauguraria um ambiente de competição sem precedentes no mercado nacional.

II.4. Objetivo e questões de auditoria

38. O objetivo da presente fiscalização é avaliar a atuação do CA da Petrobras, nos termos dos deveres fiduciários dos administradores de companhias abertas, em relação à meta corporativa da companhia de ampliação da capacidade de refino no Brasil.

39. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

Questão 1: As decisões para a elaboração da meta de ampliação da capacidade de refino no planejamento estratégico da Petrobras, bem como para inclusão das refinarias a ela relacionadas nas carteiras de investimento dos Planos de Negócio da empresa e orçamentos anuais atendiam aos pressupostos da *business judgement rule* (decisão informada, refletida e desinteressada)?

Subquestão 1.1: As decisões do CA relativas às metas de ampliação de capacidade de refino (volume, tipo de óleo, prazos) guardavam coerência com as outras metas/indicadores corporativos do planejamento estratégico da empresa (curva de óleo, verticalização)?

Subquestão 1.2: Nas suas decisões acerca da ampliação da capacidade de refino, o CA da Petrobras priorizou a persecução de algum interesse público em detrimento da viabilidade econômica das refinarias?

Subquestão 1.3: É possível identificar deliberações ou diretrizes do CA que possuam relação direta com prejuízos verificados na Rnest, Comperj, Premium I e II?

Questão 2: Houve descumprimento do dever de diligência por parte do CA da Petrobras no tocante à fiscalização da implantação das novas refinarias no Brasil?

Subquestão 2.1: O descumprimento da meta de ampliação da capacidade de refino trazia consequências negativas relevantes para a Petrobras, de forma que a falta de diligência no seu acompanhamento resultasse na assunção de riscos significativos para o desempenho da empresa?

Subquestão 2.2: O CA da Petrobras estabeleceu no período alguma metodologia para acompanhamento da gestão da DE em relação às suas principais metas estratégicas, em especial a ampliação da capacidade de refino no Brasil?

Subquestão 2.3: É possível afirmar que no período analisado foram apresentados elementos aos membros do CA que indicassem *red flags* (sinais de alerta) de irregularidades e/ou possível descumprimento da meta de ampliação da capacidade de refino?

Subquestão 2.4: É possível afirmar que os membros do CA, no exercício de suas atribuições de aprovação de planos estratégicos, planos de negócio e orçamentos anuais, buscavam e utilizavam as informações razoavelmente disponíveis, bem como consideravam as *red flags* porventura identificadas,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

com vistas a mitigar riscos ou evitar potenciais prejuízos à companhia (intervir)?

Questão 3: É possível identificar fragilidades de governança que pudessem interferir direta ou indiretamente no processo decisório dos membros do CA?

Subquestão 3.1: A composição do conselho permitia a preservação da autonomia e independência de suas decisões em relação ao acionista controlador?

Subquestão 3.2: O Governo Federal à época definia indicadores e realizava, com a respectiva publicação, alguma análise acerca do desempenho da Petrobras em relação aos seus objetivos de políticas públicas e aos seus objetivos empresariais e de sustentabilidade econômico-financeira?

Subquestão 3.3: Foram identificadas fragilidades na governança interna da Petrobras que pudessem comprometer o processo decisório dos membros do CA?

Questão 4: É possível identificar nos processos ou julgados da CVM que tratam do mesmo objeto desta auditoria fatos/entendimentos relevantes para o atual trabalho?

Questão 5: Ao se analisar a atuação do CA em relação à meta de ampliação da capacidade de refino no país, foram identificados elementos que sinalizem uma possível responsabilidade do Conselho Fiscal da Petrobras em relação às irregularidades apontadas na gestão da implantação das refinarias?

II.5. Processos conexos

40. A presente fiscalização considerou informações de outros recentes processos em curso neste Tribunal, relacionadas ao objeto deste trabalho. A elaboração dos exames de auditoria valeu-se, do conhecimento produzido nas três fiscalizações realizadas pelo Tribunal sobre a temática "Gestão de implantação de projetos de investimento", primeiramente no Comperj (TC 006.981/2014-3, Fiscalização 473/2015), depois nas Refinarias Premium I e II (TC 004.920/2015-5, Fiscalização 78/2015) e, por fim, na Rnest (TC 026.363/2015-1, Fiscalização 461/2015).

41. Em função da similaridade do objeto e da sinergia com os propósitos do trabalho ora relatado, essas fiscalizações guardam identidade lógica que justifica sua conexão, na forma do art. 2º, inciso VII, da Resolução-TCU 259/2014.

II.6. Metodologia utilizada

42. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011) e com observância dos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

43. O planejamento da auditoria partiu da leitura crítica das atas de reunião do CA da Petrobras, nelas inclusos os resumos executivos, pautas, apresentações, pareceres, estudos e demais documentos anexos, do período de 2004 a 2015. Essa iniciativa permitiu maior conhecimento, por parte da equipe de auditoria, do ambiente no qual se desenvolveram as atribuições do CA da Petrobras. Ademais, foram identificados os momentos e as circunstâncias nos quais o Comperj, a Rnest e as refinarias Premium foram, direta ou indiretamente, objeto de apreciação ou discussão nas reuniões do colegiado.

44. Isto posto, percebeu-se a necessidade de se melhor conhecer as peculiaridades relacionadas às atribuições do CA, bem como suas relações com a União. Para tanto, construiu-se um descritivo sobre a temática Governança Corporativa, inserida no contexto da Governança de Sociedades de Economia Mista, a partir dos mais atualizados guias disponíveis. A partir da construção desse critério de auditoria, as práticas indicadas nas atas de reunião do CA da Petrobras foram analisadas e circularizadas por meio de entrevistas não estruturadas com funcionários de Petrobras que participaram da elaboração dos subsídios que suportaram a aprovação de planos de negócios relacionados à construção dos quatro empreendimentos objeto dessa fiscalização.

45. Também, verificou-se a prática da Governança Pública relacionada à Petrobras, por meio de visitas técnicas aos órgãos e entidades que consubstanciam os principais atores do processo de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Governança de sociedades de economia mista da União Federal, tais como o MME, o MPDG e a CVM.

II.7. Limitações inerentes à auditoria

46. A principal limitação enfrentada na fiscalização se refere ao volume e complexidade das informações a serem analisadas para responder as questões de auditoria. A tabela adiante oferece uma estimativa da quantidade de reuniões do CA da Petrobras no período fiscalizado e do volume de informações nelas produzidas. Para ilustrar a frequência de discussões sobre os empreendimentos objeto desta fiscalização nas reuniões do CA, foram contabilizadas as ocorrências dos vocábulos "Comperj", "Rnest" e "Premium" nas atas dessas reuniões.

Tabela 2 - Resumo das Reuniões do CA da Petrobras, de 2004 a 2015.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Reuniões	12	13	15	16	15	15	20	14	14	13	14	27	188
Arquivos	66	64	59	64	61	63	89	84	71	79	78	179	957
Páginas	457	588	591	517	528	549	950	765	729	1.288	1.569	4.644	13.175
Ocorrências	0	0	1	8	13	17	32	30	32	88	188	310	719

Fonte: Petrobras/Segep (evidência 2).

47. As atas de reunião do CA da Petrobras são documentos densos, compostos por vários anexos (resumos executivos, apresentações, etc. cuja quantidade de páginas não está contabilizada na tabela acima), que intentam registrar o conteúdo dos temas apresentados e debatidos nos encontros. Entretanto, não se pode garantir que esse registro reflita fielmente a profundidade e o nível de detalhamento efetivamente debatido. As atas passaram a ser mais detalhadas a partir de 2013, quando temas de notória complexidade foram debatidos amiúde nas reuniões pela entrada de conselheiro independente. Segundo informou a Petrobras, as gravações das reuniões eram inutilizadas após a construção das atas, em função de disposição normativa. Com isso, um maior aprofundamento em questões mais polêmicas relacionadas aos objetivos do trabalho também foi limitado pela falta de acesso à gravação das reuniões.

48. Outra limitação digna de nota refere-se à definição do escopo da auditoria. Desde já se registra que o presente trabalho não consubstancia uma revisão exaustiva da Governança Corporativa da Petrobras, mas sim uma avaliação de como ela se comportou na presença de um caso concreto. O trabalho não examinou todos os possíveis aspectos ínsitos da Governança, em função da imensidão do tema. Aspectos típicos da Governança Corporativa como avaliação dos controles internos, gestão de riscos e funcionamento das estruturas de assessoramento do Conselho foram analisados em profundidade apenas suficiente para caracterizar a atuação do colegiado no que tange às iniciativas da Petrobras para ampliação da capacidade de refino no país.

49. Em que pese a existência de elementos que sugerem falhas no funcionamento da Ouvidoria, Comitês e alguns processos de Governança, registra-se que não fez parte do escopo do trabalho exaurir os exames sobre seu funcionamento, mas apenas abordar os aspectos que corroboram a caracterização das irregularidades apontadas, considerando o escopo delineado para o trabalho

50. Por fim, aponta-se como mais uma limitação o trabalho adicional para arquivamento e tratamento das informações fornecidas pela Petrobras, em função da classificação sigilosa dada pela estatal a quase todo esse acervo, inclusive de dados notoriamente públicos.

II.8. Volume de recursos fiscalizados

51. O volume de recursos fiscalizados coincide com a soma daqueles já registrados nos TC 006.981/2014-3, TC 004.920/2015-5 e TC 026.363/2015-1 - respectivamente relacionadas à gestão da implantação do Comperj, Refinarias Premium e Rnest - no valor de R$ 63 bilhões.

II.9. Benefícios estimados da fiscalização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

52. O principal benefício estimado com a presente fiscalização, de acordo com a Portaria TCU 82/2012, é o aprimoramento da Governança Corporativa da Petrobras e da Governança de sociedades de economia mista da União, bem como a possível responsabilização dos gestores envolvidos nas irregularidades apontadas.

III. Referencial Teórico

53. A caracterização das irregularidades que serão apontadas nos achados de auditoria, como também a consequente responsabilização, demandam entendimento sobre temas não rotineiros nos julgados deste Tribunal, tais como Direito Societário e suas correlações com tópicos de Governança Corporativa, além do Direito Administrativo aplicado à governança da União em relação às suas participações acionárias em estatais. Por essa razão, com vistas a expor os subsídios necessários para a construção dos critérios que serão utilizados nos achados de auditoria, antes de iniciar o relato da situação encontrada, nos próximos subitens será oferecido um compêndio sobre esses temas, construído a partir da revisão de fontes disponíveis na literatura, tanto nacional quanto estrangeira, bem como em guias, referenciais, manuais, etc.; de autoria de instituições renomadas e reconhecidas pelo mercado como referências nos assuntos tratados neste trabalho.

54. No Apêndice D deste relatório, consta o embasamento teórico desenvolvido no relatório que deu origem à presente fiscalização (Premium I e II), assim como nos relatórios de fiscalização da Rnest e do Comperj. Nele são abordados, em maior profundidade, conceitos encontrados na legislação, jurisprudência e doutrina aplicáveis à responsabilização dos administradores, haja vista a necessária concatenação do Direito Empresarial aplicado à Administração Pública. Mais especificamente, são tratados termos da Lei 6.404/1976 relacionados aos deveres e responsabilidades dos administradores, que servem de critério ou parâmetro de conduta de administradores de empresas estatais de capital aberto. Além disso, consta daquele apêndice um apanhado das disposições da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, que é norma corporativa da Petrobras, orientadora das etapas e requisitos para aprovação de projetos de investimentos na estatal.

55. Fundamental aclarar, desde este momento, que a sanção por condutas reprováveis de administradores públicos dispostas nestes trabalhos possuem como fundamentação jurídica a Lei 8.443/1992 – Lei Orgânica do TCU (LOTCU), que direciona a responsabilidade daqueles de guardam, arrecadam, administram bens, dinheiros e valores públicos.

56. Frisa-se, neste ponto, dispositivo da LOTCU que trata especificamente de membros de conselhos de sociedades de economia mista:

> Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:
> (...)
> IX - os representantes da União ou do Poder Público na assembléia geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

57. Dessa forma, tem-se que a Lei 6.404/1976 descreve o padrão de conduta exigível para membros da alta cúpula da Petrobras, por ser uma sociedade de capital aberto. Assim, o descumprimento dos deveres fiduciários nela dispostos caracteriza conduta ilícita e atrai a aplicação das sanções delimitadas na Lei Orgânica c/c Regimento Interno do TCU, por ser a Petrobras, além de uma sociedade de capital aberto, uma sociedade de economia mista cujo acionista majoritário é a União.

58. Nesse sentido é o Acórdão 3.006/2015-TCU-Plenário, de lavra do Min. Benjamim Zymler:

> A Petrobras sujeita-se à jurisdição do TCU, pois sendo a União a acionista majoritária da empresa, eventuais perdas patrimoniais na estatal repercutem nos cofres públicos, o que justifica a incidência do art. 71, inciso II, da Constituição Federal e do art. 5º do Regimento Interno do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

59. Repisa-se que não se pretende aferir as condutas previstas de Lei 6.404/1976 para aplicação das sanções previstas naquela Lei, pois tal procedimento insere-se nas competências da Comissão de Valores Mobiliários - CVM. Trata-se de desenhar um padrão de conduta exigível para gestores que estão sob o alcance da jurisdição do TCU, considerando o contexto em que os atos de gestão inquinados se inseriram (no caso, no bojo da atuação como administradores de uma sociedade de economia mista), objetivando o simples e absoluto exercício das competências desta Corte, insculpidas em sua Lei Orgânica, como desdobramentos da missão que a Carta Magna do país atribuiu ao Tribunal.

60. Nessa linha, o estudo a seguir empreendido ainda traz a caracterização da *business judgment rule*, conceito originado nas Cortes Superiores americanas e traduzido como "regra de decisão empresarial". Em apertada síntese, quando essa regra é atendida, o ato de gestão decorrente é tido como regular, não cabendo ao administrador responder por prejuízos eventualmente resultantes desse ato. Entendido como possível excludente de culpabilidade, consiste em direcionadores do comportamento do administrador de sociedade de capital aberto, os quais, se observados, possuem o condão de afastar o gestor de responsabilidade por prejuízos eventualmente causados por suas decisões.

61. Cumpre frisar que a essência da fundamentação jurídica tratada no texto do Apêndice D para responsabilização de membros da alta administração da Petrobras já foi apreciada por esta Corte em três oportunidades anteriores: Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro José Múcio, Acórdão 3.052/2016-TCU-Plenário, da lavra do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, e Acórdão 2.546/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo. Resumidamente, os deveres previstos na Lei das S/A foram recepcionados como padrão de conduta a ser observado pelos gestores de sociedades de economia mista com vistas à possível aplicação da responsabilização prevista na própria LOTCU.

62. De igual modo, cabe registrar que o alcance da Lei 6.404/1976 às sociedades de economia mista é expressamente previsto no art. 235 da referida norma:

> Art. 235. As sociedades anônimas de economia mista estão sujeitas a esta Lei, sem prejuízo das disposições especiais de lei federal.
> § 1º As companhias abertas de economia mista estão também sujeitas às normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários.

63. Com isso, o primeiro tópico, a seguir, tem o objetivo de resumir aquele estudo, com destaque para os aspectos imprescindíveis à caracterização das irregularidades apontadas no presente trabalho. Ademais, pretende-se complementar o arrazoado do Apêndice D, ressaltando as peculiaridades relacionadas à responsabilidade dos membros do CA. Numa segunda vereda, o tema Governança Corporativa será explorado, considerando também o âmbito da Governança da União sobre suas sociedades de economia mista.

III.1. Deveres fiduciários dos administradores

64. Para facilitar o entendimento dos assuntos que serão abordados nos tópicos subsequentes, cumpre resgatar, em síntese, os principais aspectos relacionados aos deveres de diligência e lealdade, nos termos exatos definidos pela Lei das S/A:

> Art. 153. O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e **diligência** que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios (grifou-se).
> (...)
> Art. 155. O administrador deve servir com **lealdade** à companhia e manter reserva sobre os seus negócios, sendo-lhe vedado:
> I - usar, em benefício próprio ou de outrem, com ou sem prejuízo para a companhia, as oportunidades comerciais de que tenha conhecimento em razão do exercício de seu cargo;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> II - **omitir-se no exercício ou proteção de direitos da companhia** ou, visando à obtenção de vantagens, para si ou para outrem, deixar de aproveitar oportunidades de negócio de interesse da companhia;
> III - adquirir, para revender com lucro, bem ou direito que sabe necessário à companhia, ou que esta tencione adquirir (grifou-se).

65. De acordo com os art. 145 e 160 da Lei 6.404/1976, são considerados administradores os membros de conselho de administração e de diretoria executiva, além dos membros de órgãos estatutários com funções técnicas ou destinados a aconselhar os administradores.

66. No sentido da aproximação entre o Direito Administrativo e o Direito Societário que propõe o presente trabalho, importante destacar pressuposto de correspondência entre a caracterização doutrinária e jurisprudencial dos deveres de diligência e lealdade e a caracterização de culpa realizada no âmbito do Controle Externo. Enquanto o descumprimento do dever de diligência se aproxima dos aspectos de negligência, imprudência e imperícia, ínsitos das condutas culposas, o descumprimento do dever de lealdade, mostra-se afeto às condutas dolosas. Assim, desde já se enfatiza que os deveres fiduciários previstos na Lei das S/A serão utilizados como suporte à demonstração de culpa e reprovabilidade da conduta (culpabilidade) dos responsáveis.

III.1.1 Dever de diligência

67. A questão do dever de diligência dos administradores de companhias abertas é tema que desperta bastante interesse na literatura de Direito Societário e de Governança Corporativa, devido à necessidade de se estabelecer contornos acerca das responsabilidades.

68. O art. 153 da Lei 6.404/1976 estabelece o zelo, a cautela, o cuidado no agir, como conduta obrigatória por parte do administrador de uma S/A. Não só define o cuidado como padrão de comportamento, mas indica o grau de zelo que deve ser empregado. A baliza para atestar a diligência do administrador é o comportamento de homem austero, íntegro e atuante ao gerir seus próprios negócios. É exigido que se administre o recurso de terceiros como se seus fossem, com a mesma agilidade, competência e atenção.

69. Para tanto, o administrador diligente deve ser ativo, comparecendo às reuniões do órgão ao qual pertença e ter juízo crítico sobre os negócios. Não pode apenas chancelar e cegamente cumprir ordens emanadas de outros órgãos ou de seus pares. Trata-se, então, de conceito abstrato, que não implica um comportamento determinado, mas um padrão de comportamento, ou seja, um *standard* cuja aferição não só varia com o tempo como também deve ser verificada caso a caso.

70. Desse modo, não há uma atuação legal específica e pré-determinada para se consubstanciar o cumprimento ou não do dever de diligência. As condutas que violariam esse dever não foram exauridas e nem exemplificadas pelo legislador, pois um modelo que seria muito rígido para uma S/A, pode ser muito flexível para outra, a depender das características individuais de cada companhia (tamanho, setor, complexidade etc.), bem como o contorno fático de cada caso concreto. Portanto, a avaliação do dever de diligência no caso em apreço deve sempre ser proporcional à complexidade do desafio apresentado.

71. Isso significa que a diligência não é um dever de fim, mas uma obrigação de meio. Dito de outra forma o dever de diligência caracteriza o modelo de conduta a ser seguido durante a gestão, como meio para consecução de todas as atribuições estatutárias do CA. O resultado da decisão, em si, não interfere no cumprimento desse dever, pois, mesmo em negócio que resulte em prejuízo, ele pode ter sido empreendido com todo cuidado e zelo de homem probo e ativo (nos termos da Lei); sem, porém, alcançar o seu objetivo final, ou seja, o lucro, em decorrência do risco inerente de qualquer atividade empresarial.

72. Punge destacar que a doutrina é convergente no sentido de que é possível aferir o comportamento diligente de um administrador verificando se ele atendeu aos deveres de (i) se qualificar para o cargo; (ii) bem administrar; (iii) se informar; (iv) investigar; (v) vigiar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

73. No tocante ao dever de se informar, esse reside na obrigação de o administrador buscar elementos para subsidiar a sua tomada de decisão. É o cuidado de decidir e conduzir seus atos de gestão com base em informações suficientes, que permitam o entendimento das questões negociais que estão sendo tratadas.

74. Em outras palavras, os administradores não podem se furtar de usar em seu processo decisório as informações relevantes que lhes tenham sido disponibilizadas, tampouco se eximir do dever de exigir a disponibilização das informações suficientes e necessárias para subsidiar sua tomada de decisão. No caso da Petrobras, o dever de se informar – e consequentemente de se qualificar para as tomadas de decisão – revela-se premente para o CA, no cumprimento de sua competência decisória prevista no inciso II, do art. 29, do seu Estatuto Social, de "aprovar, por proposta da Diretoria Executiva, o plano estratégico, os respectivos planos plurianuais, bem como planos e programas anuais de dispêndios e de investimentos".

75. A respeito do dever de investigar, esse se refere à obrigação de não receber de forma passiva as informações que lhes são passadas. Cabe aos administradores um olhar crítico sobre as propostas de deliberação, com o objetivo de identificar possíveis incompletudes ou erros. Salienta-se que isso não significa que o gestor deva conferir toda e qualquer informação que lhe seja entregue, pela completa falta de viabilidade de se adotar esse tipo de conduta, tendo em vista o volume de dados que costuma servir de subsídio para a gestão de uma S/A. O que se espera do gestor diligente é apresentar uma visão sistêmica, contextualizada no segmento de atuação da companhia e na economia de mercado da atualidade, além de demonstrar a devida atenção aos sinais de alerta capazes de levar à suspeição da fidedignidade dos dados, requerendo do administrador uma atuação específica nessa situação. A doutrina é pacífica no sentido de que esse dever se torna ainda mais exigível quando se comprova que os administradores foram alertados sobre fatos que poderiam causar problemas ou danos à companhia. Assim, a devida atenção para as chamadas *red flags* é um mister para os administradores de sociedades de capital aberto, em especial os membros do conselho de administração e conselho fiscal.

76. Os *red flags* identificados nos processos decisórios servem ainda de critério para se avaliar o grau de confiança que o administrador deve ter nas informações que lhe são fornecidas. Em princípio, os administradores podem e devem confiar nas informações que lhe são apresentadas por subordinados, auditores e outros profissionais. Todavia, se verificarem a existência de algum sinal de alerta, que indique a necessidade de mais detalhada investigação, passam a ser ainda mais exigível os deveres de se qualificar, se informar e investigar. Adicionalmente, o dever de investigar também envolve a obrigatoriedade de o administrador adotar as devidas providências ao tomar conhecimento de atos ilícitos praticados por outros administradores, sob pena de solidariedade quando da responsabilização por essas condutas.

77. Em relação ao dever de vigiar, exige-se que o administrador exerça o devido acompanhamento sistêmico dos negócios da companhia com o intuito de monitorar seu andamento e verificar a execução das diretrizes estabelecidas e das decisões tomadas. Está intimamente ligado à obrigação de fiscalizar o desenvolvimento das atividades da empresa. No caso da Petrobras, o dever de vigiar se manifesta na competência estatutária prevista no inciso III, do seu art. 29, pelo qual o CA deve "fiscalizar a gestão da Diretoria Executiva e de seus membros e fixar-lhes as atribuições, examinando, a qualquer tempo, os livros e papéis da Companhia".

78. Antes de concluir, importante tecer um breve comentário sobre a intersecção existente entre a caracterização dos deveres de se informar, investigar e vigiar. A partir de suas próprias definições, observa-se que a insuficiência de informações é característica comum aos três deveres. Todavia, percebe-se que eles se diferenciam de forma sutil entre as atribuições decisória e fiscalizatória, competências precípuas de um conselho de administração.

79. O dever de se informar afeiçoa-se ao processo decisório, portanto aos pressupostos caracterizadores do ato de gestão pela *business judgement rule*, que a decisão deve ser informada,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

refletida e desinteressada. Esse dever apresenta um caráter proativo e relaciona-se às informações minimamente necessárias, que seriam exigíveis de um administrador médio, para uma determinada decisão, de acordo com o grau de complexidade do contexto em que ela se insere.

80. Já o dever de investigar possui uma natureza reativa, ao passo que indica a necessidade de buscar mais informações a partir do conhecimento de uma situação irregular ou de alertas que indiquem ameaça ao futuro da empresa. Por conseguinte, esse dever pressupõe a adoção de alguma providência no sentido de solucionar as questões relacionadas à *red flag* identificada (dever de intervir).

81. O dever de vigiar assemelha-se ao dever de se informar pela natureza proativa na busca por informações, diferindo daquele por não se relacionar ao momento decisório, mas ao monitoramento sistemático de atos, caracterizando a atribuição fiscalizatória. Enquanto o dever de se informar é aplicável a momentos específicos, o dever de vigiar é perene.

82. Em fecho a esse escorço, repisa-se que, para os propósitos desse trabalho, o descumprimento do dever de diligência, corresponde às condutas culposas, tanto na espécie negligência (descaso, falta de cuidado ou de atenção, indolência ou omissão quando do agente se exigia uma ação ou conduta positiva) quanto imprudência (falta de cautela, agir açodado ou precipitado).

III.1.2 Dever de lealdade, conflito de interesses e desvio de poder

83. Na doutrina, há quem defenda que o dever de lealdade juntamente com o dever de diligência são as obrigações basilares dos gestores, podendo considerar que os demais deveres impostos pela Lei são deles decorrentes, ou seja, corolários desses dois primeiros. Portanto, para os propósitos deste trabalho, convém apresentar o dever de lealdade como gênero, composto por duas importantes espécies: o conflito de interesses e o desvio de poder.

84. Em linha mais geral, o dever de lealdade impõe ao administrador atuar em prol da companhia, colocando os interesses dela acima de quaisquer outros, inclusive os seus e do acionista que o indicou. Logo, deve se abster de praticar atos prejudicais à empresa seja em benefício próprio ou de outrem. Ainda, não deve se omitir no exercício ou na proteção dos direitos da companhia nem deixar de aproveitar oportunidades de negócios visando auferir vantagens para si ou para terceiros.

85. Portanto, considera-se desleal, qualquer ato que comprometa a perenidade da empresa, em favorecimento a qualquer interesse que não o dela própria. A lealdade se comprova na preocupação com a sobrevivência da empresa. Nos exatos termos do item 9.1.3 do Acórdão 2.825/2015-TCU-Plenário, aresto que deu origem a essa fiscalização, tem-se que "...possível falta de comprometimento com a preservação da empresa, o que pode caracterizar, em última instância, descumprimento do dever de lealdade, imposto pelo art. 155 da Lei das S/A".

86. Nessa linha, o art. 155 da Lei 6.404/1976 impõe três vedações exemplificativas a serem observadas pelos administradores quanto ao cumprimento do dever de lealdade: (i) usar, em benefício próprio ou de outrem, as oportunidades comerciais de que tenha conhecimento em razão do exercício de seu cargo; (ii) omitir-se no exercício ou proteção de direitos da companhia ou deixar de aproveitar oportunidades de negócio de interesse da companhia; e, (iii) adquirir, para revender com lucro, bem ou direito que sabe necessário à companhia, ou que esta tencione adquirir.

87. Vale apontar que o dever de lealdade tem estreita correlação com o conflito de interesses, inserto no art. 156 da Lei das S/A, o qual veda ao administrador intervir em qualquer operação social ou deliberação em que tiver interesse conflitante com o da companhia. A ligação estabelece-se uma vez que, ao intervir nos negócios da empresa de forma prejudicial em busca de benefício para si ou para terceiro estaria infringindo o dever de lealdade tratado no art. 155 da mesma lei.

88. De maneira similar, o dever de lealdade também pode se revelar comprometido na ocorrência do desvio de poder. O art. 154 da Lei das S/A diz respeito à obrigação de o administrador utilizar os poderes que lhe são atribuídos pela lei e pelo estatuto com o objetivo precípuo de atender os fins e o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

interesse da companhia, não cabendo privilegiar nem mesmo os interesses dos acionistas que o elegeram, ainda que majoritários. As regras impostas pelas três alíneas do §2º expressam a vedação de o administrador atuar visando interesses próprios ou de seus eleitores. Uma vez administrador da companhia, o interesse a ser perseguido é o da empresa, não de um acionista ou de si mesmo.

89. À luz do conceito de desvio de poder, cumpre apontar a importância de se delimitar o interesse público a ser perseguido por uma sociedade de economia mista. Somente assim é possível verificar a inexistência de desvio de poder na atuação de seus administradores, nas decisões tomadas em decorrência da faculdade dada ao controlador de sociedade de economia mista, no art. 238 da Lei das S/A, de orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação.

90. Por derradeiro, punge destacar que atos de gestão praticados com deslealdade denotam a intenção por trás da prática do ato eivado do vício, logo caracterizam dolo, podendo até dar ensejo à caracterização de má-fé, ambos utilizados nos julgados dessa Corte de Contas como graduadores de reprovabilidade de conduta (culpabilidade) dos responsáveis por atos ilegítimos e antieconômicos. O dever de lealdade exige a honestidade do administrador de S/A na condução dos negócios, ao não permitir que ele se aproveite de seu cargo para obter vantagens para si ou terceiros, em detrimento da perenidade da companhia, na medida em que decisões e políticas empresariais conduzidas conforme interesses alheios aos da empresa tendem a impactar de forma negativa seus índices financeiros, inclusive perdendo a confiança de acionistas e investidores.

III.2. Atribuições do conselho de administração e da diretoria executiva de uma S/A

91. Até este ponto, foram apresentados os deveres dos administradores de modo indistinto, os quais devem ser observados tanto por membros do conselho de administração quanto por membros diretoria executiva de uma sociedade anônima qualquer. Contudo, tais deveres devem ser aplicados pelos administradores no exercício de suas funções, cujas atribuições, em um nível mais abrangente, são delineadas e diferenciadas pela própria Lei 6.404/1976. Na esteira, considerando os princípios da lei e as especificidades de cada companhia, os estatutos das empresas regulamentam o funcionamento e as competências individuais desses órgãos.

92. Na análise de responsabilidades contida no corpo do relatório que embasou o Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro José Múcio, foi feita uma análise detalhada sobre a diferenciação entre as competências da DE e do CA da Petrobras, considerando inclusive as especificidades dos estatutos vigentes.

93. Tratando de conselho de administração em específico, a Lei das S/A confere as seguintes competências a esse órgão deliberativo:

> Art. 142. Compete ao conselho de administração:
>
> I - fixar a orientação geral dos negócios da companhia;
>
> II - eleger e destituir os diretores da companhia e fixar-lhes as atribuições, observado o que a respeito dispuser o estatuto;
>
> III - fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da companhia, solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração, e quaisquer outros atos;
>
> IV - convocar a assembleia-geral quando julgar conveniente, ou no caso do artigo 132;
>
> V - manifestar-se sobre o relatório da administração e as contas da diretoria;
>
> VI - manifestar-se previamente sobre atos ou contratos, quando o estatuto assim o exigir;
>
> VII - deliberar, quando autorizado pelo estatuto, sobre a emissão de ações ou de bônus de subscrição; (Vide Lei 12.838, de 2013)
>
> VIII – autorizar, se o estatuto não dispuser em contrário, a alienação de bens do ativo não circulante, a constituição de ônus reais e a prestação de garantias a obrigações de terceiros; (Redação dada pela Lei 11.941, de 2009)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> IX - escolher e destituir os auditores independentes, se houver. (grifou-se)

94. Das competências acima listadas, pode-se inferir três classificações para as atribuições de um conselho de administração: decisórias, fiscalizatórias e convocatórias. As duas primeiras, por serem as que mais interessam ao escopo deste trabalho, serão exploradas a seguir.

95. Do ponto de vista decisório, cabe ao conselho de administração definir o direcionamento estratégico da companhia e as metas corporativas que traduzam essas diretrizes. Compete ao conselho de administração não somente eleger a diretoria executiva, que será incumbida de gerir a companhia em busca de tais objetivos, como também fiscalizar sua gestão, para aferir se ela está direcionada para o atingimento das metas globais estabelecidas e alinhada com a estratégia de atuação definida pelo próprio conselho. A essa competência estão ligadas as atribuições fiscalizatórias do conselho de administração, que devem ser entendidas no sentido amplo, incluindo o acompanhamento do resultado dessa gestão.

96. Outrossim, os membros desse colegiado devem estar atentos às chamadas *red flags*, circunstâncias indicativas de que a companhia pode vir a ter problemas, para investigá-las e adotar as providências corretivas de sua alçada. Em última instância compete também ao conselho de administração destituir a diretoria executiva, quando verificado que sua atuação não está a contento.

97. Ressalte-se que não há coincidência entre as competências do conselho de administração com as da diretoria executiva. Sobre o tema, assim explica Nelson Eizirik:

> Compete aos membros do conselho de administração a fiscalização da gestão dos diretores (art. 142), daí decorrendo a sua responsabilidade por culpa *in vigilando*. Em princípio, os conselheiros somente podem ser responsabilizados se os atos ilícitos dos diretores chegarem ao seu conhecimento, salvo se forem coniventes, se negligenciarem na sua apuração ou se, tendo deles conhecimento, não agirem para impedir sua prática. Com efeito, o dever de fiscalização deve ser interpretado à luz da função principal do conselho de administração, que é a de definir as políticas e estratégias gerais da companhia, não lhe cabendo a sua administração ordinária, de competência dos diretores. Não se confunde também o dever geral de fiscalizar a gestão dos diretores com o exercício de atividade de natureza "policial", de investigação de todos os seus atos, o que poderia inviabilizar o desenvolvimento dos negócios sociais.
>
> O atendimento à obrigação de fiscalizar pauta-se pelo *standard* do dever de diligência (artigo 153), que tem como um de seus postulados o de que os membros do conselho de administração têm o direito de confiar nos diretores, cabendo-lhes investigar seus atos apenas quando presentes as chamadas *red flags*, ou seja, sinais de que estão praticando atos ilegais ou contra o estatuto. (EIZIRIK, Nelson. *A Lei das S/A Comentada*, São Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p. 408-409)

98. Conforme se depreende, não cabe ao conselho a administração cotidiana das empresas, esta de responsabilidade da diretoria executiva. Destarte, verifica-se que a natureza das atribuições da diretoria executiva possui maior conexão com a gestão da empresa, enquanto que a natureza das atribuições do conselho de administração se relaciona mais intimamente com atividades inerentes à governança de uma sociedade anônima. Segundo o IBGC:

> O conselho de administração é o órgão colegiado encarregado do processo de decisão de uma organização em relação ao seu direcionamento estratégico. Ele exerce o papel de guardião dos princípios, valores, objeto social e sistema de governança da organização, sendo seu principal componente. Além de decidir os rumos estratégicos do negócio, compete ao conselho de administração conforme o melhor interesse da organização, monitorar a diretoria, atuando como elo entre esta e os sócios (evidência 3, p. 39).

99. A figura abaixo, extraída do Referencial Básico de Governança do TCU, ilustra a diferença das atividades atinentes à Governança e Gestão:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Fonte: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (evidência 4, p. 32)

Figura 2 – Relação entre Governança e Gestão.

100. Em face do protagonismo do papel do conselho de administração na governança das sociedades anônimas, a construção da conduta esperada de seus integrantes – a qual servirá de critério para a análise de responsabilização empreendida neste trabalho – perpassa pelo entendimento de princípios básicos que regem esse conceito, os quais serão abordados nos próximos tópicos deste relatório.

III.3. Governança Corporativa

101. Os conceitos de Governança encontram suas raízes no momento histórico em que passou a existir a separação entre as funções de proprietário e de administrador. A figura do dono do capital que geria a própria empresa passou a ser substituída por uma divisão de papéis, que colocou de um lado os proprietários, e do outro lado os gestores da empresa.

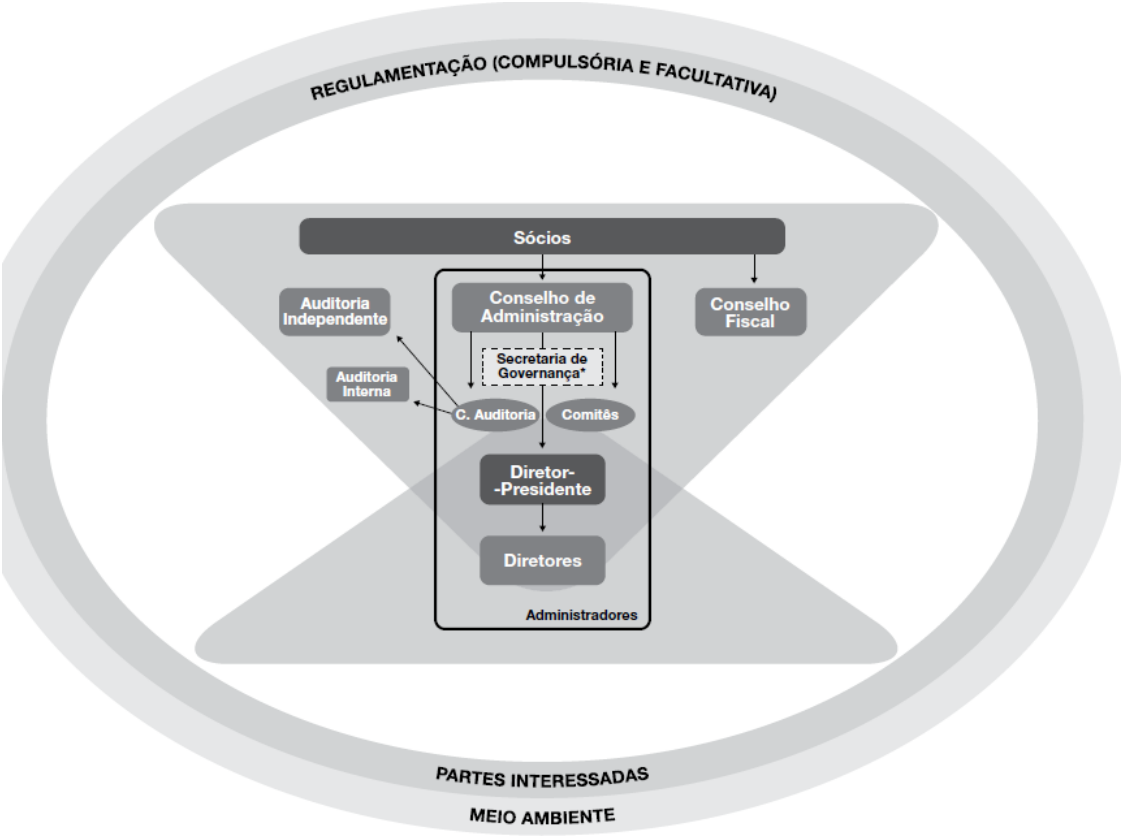
102. A "Teoria da Agência" trata dessa relação entre o dono do capital e o seu gestor (Jensen e Meckling, 1976). Segundo essa teoria, quando o sócio, denominado "principal", contrata um terceiro, denominado "agente", surge o "conflito de agência", que basicamente decorre da tendência de o agente fazer a gestão buscando maximizar os próprios benefícios (mais poder, salários maiores, mais estabilidade etc.), deixando em segundo plano os interesses da empresa e de todos os acionistas (principal).

103. Em termos empresariais, a Governança Corporativa surgiu, então, para mitigar os efeitos desse conflito de agência, a partir da adoção de um conjunto de medidas que alinhassem os interesses dos envolvidos, com o objetivo último de alcançar o sucesso da empresa. Esse conjunto de medidas inclui práticas de monitoramento, controle e ampla divulgação de informações.

104. O IBGC assim define Governança Corporativa:

> Governança Corporativa é **o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas**, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As **boas práticas** de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, **alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade** (grifou-se) (evidência 3, p. 20).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.



Fonte: Código Melhores Práticas de Governança Corporativa, IBGC- 5ª Edição (evidência 3, p.19)

Figura 3 – Estrutura do Sistema de Governança Corporativa

105. O mesmo Instituto define como princípios básicos de Governança Corporativa:

> a) Transparência: consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.
> b) Equidade: Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.
> c) Prestação de Contas (*accountability*): Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.
> d) Responsabilidade Corporativa: Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos (evidência 3, p. 20-21).

106. Na mesma linha dos princípios enunciados pelo IBGC, o Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU enumera algumas práticas de Governança, que, pelo seu caráter principiológico, têm aplicabilidade em qualquer organização, pública ou privada. Destacam-se abaixo algumas das práticas indicadas pelo documento para serem adotadas pela alta administração das organizações:

> MECANISMO LIDERANÇA – COMPONENTE LIDERANÇA ORGANIZACIONAL
> Prática L3.1 – Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance das metas organizacionais;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Prática L3.2 – Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos;
Prática L3.4 – Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno;
Prática L3.5 – Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências;
MECANISMO LIDERANÇA – COMPONENTE SISTEMA DE GOVERNANÇA
Prática L4.1 – Garantir o balanceamento de poder e a segregação das funções críticas
MECANISMO ESTRATÉGIA – COMPONENTE ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL
Prática E2.2 – Estabelecer a estratégia da organização;
MECANISMO ESTRATÉGIA – COMPONENTE ALINHAMENTO TRANSORGANIZACIONAL
Prática E3.3 – Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização
MECANISMO CONTROLE - COMPONENTE *ACCOUNTABILITY* E TRANSPARÊNCIA
Prática C3.1 – Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
Prática C3.2 – Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de *accountability*
Prática C3.4 – Garantir que sejam apurados de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação (evidência 4).

107. Em suma, os princípios e práticas acima expostos, por integrarem a essência do conceito de Governança, devem servir de baliza para a atuação do conselho de administração de qualquer sociedade anônima, inclusive a Petrobras.

108. Até este ponto foi apresentada a Governança Corporativa, referência para atuação do Conselho do ponto de vista empresarial da estatal. Nesse nível, o conselho de administração como guardião da Governança, considerando a terminologia da Teoria de Agência, deve intermediar o conflito entre a Diretoria Executiva (agente) e aos acionistas (principal). Todavia, por ser uma sociedade de economia mista, a estatal petrolífera submete-se também a outro nível de Governança, além daquele atinente apenas às empresas privadas.

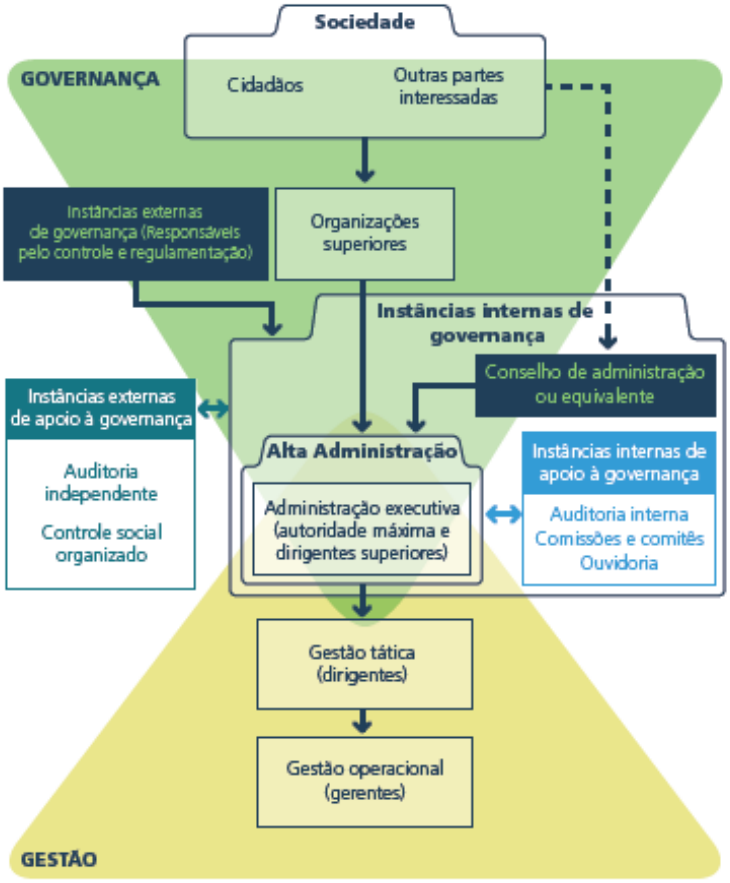
109. Por ter em seu quadro societário a União, como acionista majoritária, insere-se complexidade adicional ao sistema de governança da Petrobras. Enquanto principal, a União delega a gestão para a Diretoria Executiva. Entretanto, a própria União, nesse sentido representada pelo Presidente da República, já é delegatária da sociedade, principal autêntico dessa relação de agência. Dito de outra forma, vê-se que no caso das empresas de capital misto há um duplo conflito de agência. O da sociedade em relação ao gestor público (*lato sensu*), e, em tese, deste em relação aos gestores da estatal. Essa situação redobra a importância de maturidade da Governança Corporativa em sociedades de economia mista, pois acrescenta maior risco, e requer que a sociedade de economia mista siga princípios de governança adicionais àqueles de uma companhia aberta qualquer.

III.3.1 Governança das sociedades de economia mista

110. Conforme exposto no tópico anterior, no caso das sociedades de economia mista (SEM), apesar de internamente o conselho de administração permanecer no protagonismo da sua Governança Corporativa, esse órgão passa a integrar um arcabouço mais complexo de governança, pois o acionista controlador da companhia não é um particular, mas a União, que carrega consigo os elementos e as particularidades da Governança do Setor Público.

111. A figura abaixo ilustra a fronteira entre a Governança Corporativa de uma SEM e os demais atores que fazem a Governança da União sobre suas empresas públicas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.



Fonte: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (evidência 4, p. 28)

Figura 4 – Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública.

112. Depreende-se da figura acima que a Governança Corporativa é uma parcela da governança aplicável às SEM, as quais integram o setor público e, por isso, inserem-se em um arranjo ainda mais complexo, pois o acionista controlador (União) também é representado por agentes.

113. Em termos jurídicos, a existência das estatais no Brasil encontra raízes no art. 173 da Constituição Federal, no qual se prevê que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só é permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

114. No tocante à sociedade de economia mista, espécie do gênero empresas estatais, o Decreto-Lei 200/1967, em seu art. 5º, inciso III, a definiu como a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

115. Apesar de fazerem parte da administração indireta, as SEM devem ter condições de funcionamento idênticas às das empresas do setor privado, conforme art. 173, §1º, inciso II da Constituição Federal e art. 27, parágrafo único do Decreto-Lei 200/1967.

116. Adicionalmente, por se tratarem de sociedades anônimas, elas também são regidas pela Lei 6.404/1976, nos termos do seu art. 235. O art. 238 da mesma lei dispõe que a pessoa jurídica controladora da sociedade de economia mista – a União, no caso de Petrobras - tem os deveres e responsabilidades de um acionista controlador como qualquer outro (art. 116 e 117), com um poder especial, que é o de orientar as atividades da estatal de modo a atender ao interesse público que justificou sua criação. De acordo com esse dispositivo, no caso da Petrobras, a União pode orientar a estatal para persecução do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

interesse público específico que motivou sua constituição, delimitado no objeto social da companhia e na sua lei de criação.

117. Essa intrincada estrutura jurídica reflete a dualidade empresa-estado que é intrínseca à existência das estatais, em especial das sociedades de economia mista. A complexidade dessa governança e a sua relevância para o desenvolvimento econômico dos países em geral levaram a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE a formular um documento específico sobre o tema, intitulado "Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal". Nele a OCDE defende:

> Para poder cumprir suas responsabilidades de proprietário, o Estado pode se beneficiar do uso de ferramentas que são aplicáveis ao setor privado, incluindo os Princípios de Governança Corporativa da OCDE. Eles são especialmente válidos para as estatais de capital aberto, ou seja, aquelas com ações negociadas em bolsas de valores. Porém, as estatais também encaram alguns desafios de governança únicos. Primeiramente, as estatais podem sofrer tanto por intervenção indevida e interferências políticas, como por um Estado totalmente passivo ou distante como proprietário. Pode também existir uma diluição da responsabilidade de prestação de contas. (...). Mais essencialmente, as dificuldades da governança corporativa derivam do fato de que a prestação de contas do desempenho das estatais envolve uma complexa cadeia de fatores (administração, conselho, entidades proprietárias, ministérios, governo), sem princípios claros e facilmente identificáveis, ou remotos. Estruturar essa complexa rede de prestação de contas de forma a assegurar decisões eficientes e uma boa governança corporativa é um desafio (evidência 5, p. 3).

118. Na ilustração do RBG do TCU, disposta na figura acima, veem-se estruturas típicas de Governança Corporativa tais como conselhos de administração, ouvidoria, auditoria interna, conselho fiscal, comissões e comitês. Todavia, observam-se estruturas denominadas instâncias externas de governança, relativas ao controle e à regulamentação, típicas da Governança da Administração Pública (p.e.: Congresso Nacional e TCU).

119. A mesma figura mostra que o conselho de administração constitui o principal elo entre a governança do setor público e a gestão da companhia. De acordo com o art. 140 da Lei 6.404/1976, o conselho de administração é o colegiado da Alta Administração que é eleito diretamente pela Assembleia de Acionistas - da qual a União participa como acionista majoritária, no caso das SEM. A Diretoria Executiva, nos termos do art. 142 da mesma lei, não é eleita diretamente pela Assembleia, mas sim pelo conselho de administração.

III.3.2 Princípios de Governança para Sociedades de Economia Mista

120. A complexidade da governança das sociedades de economia mista, bem como a sua relevância para o desenvolvimento econômico dos países motivou diversas instituições a elaborarem documentos que pudessem vir a ser utilizados como guias pelas estatais e seus respectivos donos. No presente trabalho, além das Diretrizes da OCDE e do Referencial Básico de Governança do TCU já citados anteriormente, serão destacados o "Caderno 14 – Boas Práticas de Governança Corporativa em Sociedades de Economia Mista", do IBGC, o texto de lançamento do "Programa Destaque em Governança de Estatais", da então BM&F Bovespa, e a "Carta Diretriz 5 – Sociedades de Economia Mista", também do IBGC.

121. Cumpre frisar que esses dois últimos documentos foram publicados em 2015, no âmbito de iniciativas adotadas pelo mercado em resposta à crise de credibilidade que as estatais brasileiras passaram naquele ano, em especial a Petrobras e a Eletrobras, em virtude do contexto de irregularidades desveladas pela Operação Lava Jato e pela consequente dificuldade de aprovação de seus balanços patrimoniais. Basta lembrar que o Balanço Patrimonial da Petrobras relativo ao ano de 2014 somente foi aprovado em abril de 2015, e que a dificuldade para aprovação de balanços da Eletrobras na mesma época chegou a levar a suspensão da venda de suas ações na Bolsa de Nova York.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

122. A introdução do texto da BM&F Bovespa trata sobre a relevância para o mercado de capitais brasileiro da recuperação da credibilidade das estatais:

> A importância das estatais na economia e na história do desenvolvimento do mercado de capitais brasileiro é incontestável e se reflete em sua robusta participação no valor de capitalização das companhias listadas, na negociação diária de ações na Bolsa e na maciça participação de investidores de varejo em suas bases acionárias.
> No entanto, um cenário conturbado atingiu a confiança dos investidores, em especial, nas sociedades de economia mista abertas, em razão das incertezas que cercam a gestão e a divulgação de informações, notadamente quanto à consecução do interesse público e seus limites, além do forte componente político inerente às estatais, que dificultam o cálculo adequado do risco desse investimento.
> (...)
> A presente iniciativa tem por intuito contribuir para a restauração da relação de confiança entre investidores e estatais, contando, para tanto, com o alinhamento de vários interesses. Aos investidores interessa a alocação eficiente e sustentável de seus recursos; à sociedade civil e aos funcionários colaboradores das estatais, a manutenção de renda e emprego; aos entes da federação, por fim, a viabilização de investimentos de interesse público com financiamento do mercado de capitais. (evidência 6, p 3-4)

123. Em nota de rodapé, o referido texto traduz essa relevância em números:

> Em 31/08/2015, havia 30 Estatais listadas na BM&FBOVESPA, das esferas federal, estadual e municipal, atuantes em 6 setores da economia e responsáveis por 14,23% da capitalização de mercado (equivalente a R$ 300 bilhões). Essas companhias foram responsáveis, no período de setembro de 2014 a Agosto de 2015, por 21,9% do Volume Médio Diário Negociado (equivalente a R$ 1,5 bilhão). Dessas Estatais, 8 são integrantes do Ibovespa e 10 são integrantes do IBrX -100. Em relação à participação de pessoas físicas, merecem destaque Banco do Brasil (324 mil CPFs), Petrobras (323 mil CPFs) e CEMIG (123 mil CPFs). (evidência 6, p. 3)

124. Nesse diapasão, tendo em vista a relação direta das condutas a serem analisadas neste trabalho com o contexto acima citado, será apresentada na sequência, por meio de enunciados, uma compilação de princípios, práticas e medidas extraídos dos referenciais do TCU, OCDE, BM&F Bovespa e IBGC, considerados mais relevantes ao deslinde das matérias tratadas nestes autos.

Enunciado 1 – Governança de Estatais: O Estado deve definir explicitamente e dar a devida publicidade (transparência) para os objetivos e metas de interesse público a serem perseguidos pelas suas empresas. Deve indicar as políticas públicas a que esses objetivos e metas se vinculam, a previsão dos custos envolvidos, bem como os indicadores que deverão ser utilizados para medir o alcance desses objetivos de interesse público, explicitando quem são os responsáveis pela sua implementação, medição e acompanhamento, com vistas a prover direcionamento estratégico e, em contrapartida, viabilizar o *accountability*. Deve ainda haver um procedimento sistematizado para a ampla divulgação de relatórios resultantes do acompanhamento das metas relacionadas ao atingimento de objetivos de interesse público pela estatal

125. Conforme já se expôs, o art. 238 da Lei 6.404/1976 define que é permitido ao Governo direcionar os negócios das estatais para o atendimento de interesse público, porém restringe esse direcionamento somente para o interesse público que justificou a criação da estatal, sendo aplicáveis aos acionistas controladores públicos os mesmos deveres exigíveis dos controladores privados, podendo até ser responsabilizados pelos danos decorrentes da prática de abuso de poder (art. 116 e 117).

126. Sobre a limitação relacionada ao direcionamento das estatais para atendimento de interesse público, Carta Diretriz 5 do IBGC dispõe:

> - O interesse público a ser atendido pela SEM deve constar na lei específica de sua constituição, bem como no seu Estatuto Social. **Esse interesse deve limitar a discricionariedade do Estado no direcionamento estratégico das SEMs e não pode ser interpretado como um interesse genérico.**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> Tal interesse público deve ser conciliado com outros aspectos inerentes a qualquer sociedade empresária, tais como a administração eficiente, profissional, responsável, transparente, equitativa e financeiramente sustentável;
> - Ações sociais não relacionadas à atividade-fim da SEM não devem ser realizadas por meio do exercício do poder de controle e da flexibilização do direcionamento da SEM; (grifou-se) (evidência 7, p. 19)

127. Cumpre esclarecer que política pública não pode ter relação com política de curto prazo, meramente de governo, mas sim pautar-se em uma visão de longo prazo, na genuína política de Estado. A esse respeito o IBGC se posiciona da seguinte forma:

> Esses objetivos não se confundem com interesses de governo, o qual, numa democracia, é alterado periodicamente por meio do exercício do direito de voto. O aspecto sensível das SEMs decorre da sua vulnerabilidade diante de interesses político-partidários que podem influenciar sua gestão, muitas vezes em detrimento do interesse público que justifica sua existência, do interesse dos acionistas minoritários, na qualidade de investidores, e do interesse das demais partes interessadas relevantes (*stakeholders*).
> (...)
> **É fundamental que as políticas do governo que permeiam a gestão das SEMs estejam alinhadas com o interesse das políticas públicas do Estado (aquelas que transcendem os interesses do governo em exercício) e com o interesse público previsto na lei específica que autorizou a sua criação e que deve constar no seu estatuto social**. (grifou-se) (evidência 7, p. 8, 14).

128. De forma complementar, o documento da OCDE traz uma diretriz específica para a questão da transparência:

> V. TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO
> *Empresas de propriedade estatal devem observar elevados padrões de transparência em conformidade com os Princípios de Governança Corporativa da OCDE.*
> A. A entidade coordenadora ou proprietária deve desenvolver um relatório consistente e agregado das empresas de propriedade estatal, e publicar anualmente um relatório agregado sobre o conjunto dessas empresas (evidência 5, p. 8).

129. Ainda com relação ao tema, a OCDE destaca ser de fundamental importância que a atuação do Estado perante as suas estatais tenha a devida transparência:

> **Um alto nível de divulgação também é valioso para as estatais que têm objetivos políticos públicos importantes**. É particularmente importante quando esses objetivos têm impactos significativos no orçamento do Estado, nos riscos que o Estado assume, ou quando esses objetivos têm um impacto social global mais abrangente. Na União Europeia, por exemplo, as empresas que têm direito a subsídios do Estado por executarem serviços de interesse geral necessitam manter contas separadas para essas atividades (evidência 5, p. 25).

130. Ao tratar de transparência da atuação do estado em relação às suas empresas, a OCDE indica, a título exemplificativo, quais elementos deveriam constituir material informativo a ser divulgado, entre eles cita-se:

> **1. Uma declaração clara ao público sobre os objetivos da empresa e suas realizações;**
> (...)
> **Quando o Estado é o acionista majoritário ou efetivamente controla a estatal, os objetivos da empresa devem estar claros a todos os outros investidores, ao mercado e ao público em geral.** Tais obrigações de divulgação encorajarão os empregados públicos a esclarecer os objetivos a si mesmos, e podem também aumentar o compromisso da administração com a busca desses objetivos. Fornecerão um ponto de referência a todos os acionistas, ao mercado e ao público em geral para considerar a estratégia adotada e as decisões tomadas pela administração.
> **As estatais devem relatar como alcançaram seus objetivos, divulgando indicadores-chave de desempenho.** Quando a estatal também é utilizada para objetivos de política pública, tais como dívidas para serviços de utilidade pública, também deve relatar como esses foram alcançados (grifou-se) (evidência 5, p. 26).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

131. O Caderno 14 – Boas Práticas de Governança Corporativa em Sociedades de Economia Mista, do IBGC, sugere ao governo publicar e divulgar uma política de propriedade transparente, a qual deve definir e justificar os objetivos do Estado como acionista, bem como "expressar qual o posicionamento estratégico do Estado em relação a aspectos como áreas ou setores de investimento e de desinvestimento" (evidência 8, p. 12).

132. Também se demanda do Estado a elaboração de um relatório anual contendo "análises sobre o desempenho das SEM de forma consolidada e individual, bem como sobre os principais indicadores de desempenho relacionados aos seus objetivos de políticas públicas e aos seus objetivos de políticas empresariais".

133. Nessa seara, o texto ainda traz as seguintes colocações:

> (...) A visão e o direcionamento estratégicos das SEMs devem ser definidos com vistas ao longo prazo para que, assim, sua continuidade e sustentabilidade sejam asseguradas.
> O Estado deve divulgar, antecipadamente e de forma transparente, o custo que a implantação de políticas públicas acarretará para as SEMs e, também, quais as suas expectativas de retorno.
> **São nocivas e inaceitáveis práticas movidas por interesses político-partidários,** como clientelismo, loteamento de cargos e nepotismo (evidência 8, p. 13).

134. As contribuições transcritas acima corroboram a necessidade de uma política de Estado, focada no longo prazo, bem como a imprescindibilidade de o Estado transparecer tal política e os custos e retornos a ela atrelados.

135. Além disso, a Carta Diretriz 5, do IBGC, traz ainda as seguintes colocações:

> **É indispensável que o governo divulgue como utilizou ou pretende utilizar as SEMs para a execução de sua política socioeconômica.** Essas diretrizes e seus fundamentos devem ser devidamente explicados e seus efeitos quantificados, de modo que investidores privados possam decidir se desejam ou não ser parceiros do Estado em determinada SEM. Informações históricas dessa natureza devem ser auditadas, interna e externamente, de modo a dar transparência aos resultados alcançados, bem como aos custos suportados pela SEM. Anualmente, o relatório da administração e, no caso das SEMs de capital aberto, o formulário de referência devem contemplar tais informações, incluindo comparativo com anos anteriores (evidência 7, p. 14).

136. O trecho acima, além de destacar a necessidade de divulgação das orientações do governo dadas às SEM, também ressalta que tanto estas quanto seu ente controlador são responsáveis por essa transparência.

137. Similarmente, o Código Brasileiro de Governança Corporativa, como prática recomendada, aponta a participação do Conselho de Administração na aferição dos custos do interesse público:

> 1.8.2 O conselho de administração deve monitorar as atividades da companhia e **estabelecer políticas, mecanismos e controles internos** para apuração dos eventuais **custos do atendimento do interesse público** e eventual ressarcimento da companhia ou dos demais acionistas e investidores pelo acionista controlador (grifou-se) (evidência 9, p. 27).

138. Todos os dispositivos acima expostos indicam a necessidade de que haja limites para o uso das SEM para persecução de interesses públicos. Além de se restringir àqueles previstos em lei, no sentido amplo, é preciso objetivá-los, levantar seus custos, torna-los públicos, para que sejam passíveis de acompanhamento pelos órgãos de controle e pela sociedade em geral.

139. É necessário, portanto, traçar uma diretriz, um objetivo ou uma política pública transparente direcionada à estatal, limitando a forma de utilização da companhia para fins exclusivos de interesse do Estado, não de governo. Ademais, isso permite estabelecer metas ou critérios aferíveis com relação ao resultado dessa política pública, tanto em termos sociais quanto empresariais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

140. Acrescente-se que a eficácia da delimitação do interesse público requer a sua ampla divulgação. O Programa Destaque em Governança de Estatais, por exemplo, trata a questão da delimitação do interesse público dentro do capítulo "Transparência":

> II – Item 7.1 do FRe – Descrição das atividades da Estatal e suas controladas ou 10.8 – Plano de negócios:
> a) indicar o interesse público que justificou a criação da Estatal;
> b) descrever a atuação da Estatal em atendimento às políticas públicas (incluindo metas de universalização), incluindo os programas governamentais executados no exercício social anterior, os definidos para o exercício social em curso, e os previstos para os próximos exercícios sociais, destacando os programas governamentais criados;
> c) considerando o disposto no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual referente ao Controlador Público, indicar, relativamente ao que impactar a Estatal, os investimentos, custos e receitas não auferidas, bem como os recursos envolvidos, as fontes e condições de financiamento, inclusive quanto a eventual dotação orçamentária, das políticas públicas descritas no item (i); (evidência 6, p. 18)

141. A Carta Diretriz 5 do IBGC também faz a relação do tema com a transparência e o *accountability*:

> **A responsabilidade pela prestação de contas pressupõe que o Estado (na qualidade de controlador) e a administração não apenas ajam com transparência, mas também assumam a responsabilidade pelos resultados alcançados.** É dever do governo democraticamente eleito preservar e, desejavelmente, aumentar o valor do patrimônio do Estado, inclusive das participações acionárias de sua titularidade, considerados os riscos da atividade econômica explorada e a motivação do investimento, sob a ótica do bem público (evidência 7, p. 15).

142. Há ainda que se destacar o papel do Conselho na questão que envolve a persecução do interesse público. Sobre o assunto, o Caderno 14 do IBGC traz as seguintes considerações:

> **Deve ser claramente registrada em ata toda deliberação tomada pelo conselho de administração ou por assembleia de acionistas que tenha impacto relevante nos negócios e vise a atender prioritariamente ao interesse público que justificou a criação da SEM** (artigo 238 da Lei 6.404/76), atestando-se também o vínculo de tal decisão com o objeto social da companhia (grifou-se) (evidência 8, p. 13).

143. Atualmente, a Lei 13.303/2016, Lei das Estatais, contempla dispositivo semelhante:

> 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;

144. Em síntese, as medidas acima arroladas constituem pilares essenciais à boa governança da União em relação às suas estatais. A definição objetiva do interesse público que se busca com uma SEM, atrelando-o de forma explícita e motivada a políticas públicas consistentes, é premissa básica para que o Estado consiga imprimir o direcionamento estratégico necessário ao alcance dessas metas. A eficácia desse direcionamento estratégico requer também a determinação inequívoca das responsabilidades e dos indicadores de acompanhamento, exigindo ainda publicidade de todo processo, pois é a transparência que viabiliza o último ingrediente fundamental: o *accountability* (prestação de contas).

145. Juntos, o direcionamento estratégico atrelado a políticas públicas e objetivado por meio de indicadores aferíveis, com responsabilidades bem delineadas, a transparência e o *accountability*,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

protegem a SEM para que seja utilizada somente como instrumento de Política de Estado, não para atender interesses de Governo, um dos principais riscos a que estão submetidas as empresas estatais.

Enunciado 2 – Governança de Estatais: A função de propriedade deve ser exercida pelo Estado com base em uma política de propriedade e participações que justifique e defina os propósitos do Estado no papel de acionista. Ademais, deve haver clara identificação da responsabilidade pelo exercício dos direitos de propriedade na estrutura da Administração Pública, evitando-se a dispersão do exercício desses direitos, de modo a propiciar o *accountability* da governança e da gestão das participações acionárias nas estatais exercidas pelos agentes públicos envolvidos. A gestão das participações acionárias deve visar a harmonia entre a busca pelo atingimento do interesse público que justifica a existência de uma sociedade de economia mista como estatal, e os objetivos empresariais que as caracterizam como companhias, preservando os direitos dos demais acionistas, nos termos das leis societárias vigentes.

146. No tópico anterior, tratou-se da definição do interesse público a ser perseguido por uma SEM, razão primordial que justifica a existência do Estado como controlador de uma empresa. Porém essa é somente uma das nuanças a serem observadas no exercício da propriedade dessas ações, ao passo que o exercício do controle acionário traz ao Governo diversas outras obrigações.

147. Além do interesse público, o exercício da propriedade requer definições de: padrões de governança, indicação de administradores, voto em assembleia (para diversos fins, inclusive aprovação de contas), acompanhamento do desempenho financeiro etc. No exercício do papel de proprietário, deve existir também o viés de dono, com objetivos empresariais. Afinal, os resultados financeiros são a garantia da sobrevivência da estatal como empresa.

148. No caso das sociedades de economia mista, tal questão se agrava porque o Estado divide a sua propriedade com outros acionistas privados, que aceitaram investir ali seus recursos na persecução de lucros, dividendos e valorização do seu capital e, por isso, são protegidos pela legislação que rege o mercado de capitais. Em última instância, o Estado também participa dos lucros e dividendos resultantes da gestão empresarial, podendo revertê-los para o financiamento do bem-estar social.

149. É fundamental, portanto, que o Estado na condição de controlador faça a Governança de suas participações acionárias de forma que exista harmonia entre a busca do interesse público que justifica a existência de uma sociedade de economia mista e os objetivos empresariais que também as caracterizam. Em face do desafio para se obter esse equilíbrio, os referenciais sugerem diversas medidas, as quais serão expostas na sequência.

150. Inicialmente, tanto o IBGC quanto a OCDE destacam a importância em se segregar a função de propriedade e as demais funções exercidas pelo Estado. Nesse sentido, a OCDE destaca em seu capítulo I:

> A. Deve existir uma separação clara entre as funções de propriedade do Estado e outras funções estatais que possam influenciar as condições das empresas de propriedade estatal, particularmente no que diz respeito às regulamentações do mercado.
> O Estado muitas vezes tem um papel duplo de regulador de mercado e proprietário das estatais que desenvolvem operações comerciais, particularmente nas novas redes industriais desregulamentadas e, muitas vezes, parcialmente privatizadas. Quando for o caso, o Estado será ao mesmo tempo um competidor importante de mercado e um mediador. Uma total separação administrativa entre as responsabilidades de proprietário e de regulador do mercado é, então, pré-requisito fundamental para criar um nível de igualdade entre as estatais e as empresas privadas e para evitar distorção da competição. (...)
> Outro caso importante ocorre quando as estatais são utilizadas como instrumento de política industrial. Isso pode facilmente resultar em confusão e conflitos de interesses entre políticas industriais e funções de propriedade do Estado, particularmente se a responsabilidade pelas políticas industriais e as funções de propriedade estiverem no mesmo ramo ou setor ministerial. A separação entre políticas industriais e propriedade aprimorará a identificação do Estado como proprietário e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> favorecerá a transparência na definição de objetivos e monitoração de desempenhos. Porém, tal separação não deve impedir a necessária coordenação entre as duas funções (evidência 5, p. 10).

151. Os casos abordados acima são exemplificativos e demonstram a importância entre segregar o exercício da propriedade estatal de outras funções de Estado.

152. Em relação a política de propriedade, o Caderno 14 do IBGC sugere a aprovação e divulgação de uma política de propriedade e participações, a qual deve definir e justificar os propósitos do Estado como acionista, prever a adoção de boas práticas de GC, conceder autonomia operacional à administração da SEM para que esta tenha meios de alcançar os objetivos e as metas corporativas estabelecidas, além de expressar o posicionamento estratégico do Estado quanto a aspectos como áreas ou setores de investimentos e de desinvestimento (evidência 8, p. 12).

153. O mesmo documento ainda coloca que:

> O Estado tem, como todos os acionistas, direitos decorrentes da propriedade de ações das SEMs. Na prática, a propriedade é detida e dirigida diretamente por diferentes órgãos e instâncias integrantes da administração pública. Essa descentralização pode implicar disparidades no exercício dos direitos do Estado como acionista controlador.
> Recomenda-se que a responsabilidade pelo exercício dos direitos de propriedade do Estado esteja claramente identificada dentro da estrutura da administração pública. O governo deve informar claramente à sociedade quais são as atribuições de cada um de seus órgãos e entidades na definição da condução das SEMs. O mesmo preceito é válido para a transparência em relação aos processos decisórios exteriores às SEMs, que direcionam o voto de conselheiros indicados pelo governo vigente (evidência 8, p. 12).

154. O material produzido pela OCDE dá destaque ao assunto, dedicando-lhe uma diretriz de topo:

> II. O ESTADO NA QUALIDADE DE PROPRIETÁRIO
> *O Estado deve agir como um proprietário informado e ativo, e estabelecer uma política de propriedade clara e consistente, assegurando que a governança de empresas de propriedade estatal seja desempenhada de maneira transparente e responsável, com o nível necessário de profissionalismo e eficiência.*
> A. O governo deve desenvolver e divulgar uma política de propriedade que defina os objetivos gerais da propriedade estatal, a função do Estado na governança corporativa das estatais, e como irá implementar sua política de propriedade.
> B. O governo não deve ser envolvido na administração diária das estatais, e sim permitir que tenham total autonomia operacional para atingir seus objetivos.
> C. O Estado deve permitir que os conselhos das estatais exerçam suas responsabilidades e respeitar sua independência.
> D. O exercício dos direitos de propriedade deve ser claramente identificado dentro da administração do Estado. Isso pode ser facilitado por meio da formação de uma entidade coordenadora, ou, mais apropriadamente, por meio da centralização da função de propriedade.
> E. A entidade coordenadora ou proprietária deve ser responsável por prestar contas aos órgãos de representação, tais como Congresso, e ter relações claramente definidas com órgãos públicos relevantes, incluindo as instituições de auditoria de instância superior.
> F. O Estado na qualidade de proprietário ativo deve exercer seus direitos de proprietário de acordo com a estrutura legal de cada empresa. Suas responsabilidades principais incluem:
>
> > 1. Ser representado em assembleias gerais de acionistas e votar pela parcela que cabe ao Estado;
> > 2. Estabelecer processos bem estruturados e transparentes de nomeação de membros do conselho em estatais de propriedade total ou de controle majoritário e, participar ativamente das nomeações de todos os conselhos das estatais.
> > 3. Implantar sistemas de elaboração de relatórios de forma a permitir um monitoramento e avaliação regular do desempenho da estatal;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> 4. Quando permitido pelo sistema legal e pelo nível de propriedade estatal, manter diálogos contínuos com auditores externos e organizações de controle estatal específicas;
> 5. Assegurar que esquemas de remuneração para os membros do conselho das estatais estimulem o interesse na empresa no longo-prazo, e possam atrair profissionais motivados e de qualidade (evidência 5, p. 5).

155. Entre as explicações da OCDE para a diretriz relativa ao item A supracitado, tem-se:

> Além disso, o Estado deve esforçar-se em ser consistente em sua política de propriedade e evitar modificar os objetivos gerais com muita frequência. **Uma política de propriedade clara, consistente e explícita fornecerá às estatais, ao mercado e ao público em geral previsibilidade e uma compreensão clara dos objetivos do Estado na qualidade de proprietário, assim como de seus compromissos de longo-prazo** (evidência 5, p. 14).

156. O desenho de uma política clara e objetiva, com a definição explícita e concentração dos papeis é fundamental não só para a eficiência do Estado na gestão dos seus ativos, mas também para o *accountability* dessa gestão. Busca-se com isso evitar a dispersão das responsabilidades – quando a função de propriedade é exercida por várias entidades da administração pública ao mesmo tempo – a qual resulta no inequívoco prejuízo ao *accountability* do processo.

157. A transparência também fica prejudicada quando os papéis e responsabilidades não estão bem definidos. A indefinição de diretrizes, per si, já configura falta de transparência, uma vez que não há como dar publicidade àquilo que não foi objetivado.

158. Nessas situações, torna-se elevado o risco de subjetividade indevida nas decisões relacionadas ao exercício da propriedade das estatais. Outrossim, há risco de prejuízo à independência dos conselheiros representantes do Governo, tendo em vista que, na falta de diretrizes formais, o exercício da propriedade pode se dar, não por processos formais, mas de maneira informal por meio de relacionamentos pessoais, para os quais não há qualquer registro, portanto, não há rastreabilidade. Em função de sua importância, a questão da independência dos conselhos merecerá um tópico específico neste trabalho.

159. Do ponto de vista empresarial, a própria política de propriedade definirá os objetivos do Estado nessa seara. A sua transparência propiciará aos demais acionistas e potenciais investidores a possibilidade de crítica e de discussão nos foros adequados a respeito de sua concordância – ou não – em relação ao direcionamento proposto. A concentração da função de propriedade permite maior eficiência não só pelo maior *accountability*, mas também porque facilita a capacitação e a independência dos agentes envolvidos.

160. A tendência é que com essas medidas os resultados empresariais sejam maximizados, sem prejuízo da busca legítima pelo interesse público que justifica a existência da estatal, satisfazendo-se assim, as exigências da Constituição Federal e da legislação que rege o mercado de capitais. Em última instância, os ganhos financeiros resultantes da gestão eficiente das participações acionárias do Estado podem ser revertidos para o uso em prol do bem-estar da população.

Enunciado 3 – Governança de Estatais: A atuação do Estado em relação ao processo de seleção, indicação, eleição e orientação de membros dos Conselhos de Administração das sociedades de economia mista deve-se pautar nas melhores práticas de governança (transparência, segregação de funções, *accountabillity*), de modo a garantir e preservar a independência desses administradores no exercício de suas atribuições nas estatais.

161. O enunciado antecedente deixou assente a importância de o Estado estabelecer uma política de propriedade clara, definindo seu papel como acionista controlador. A propriedade difusa - dispersa em diferentes órgãos e outras entidades com ligação com o Governo Federal, dificulta a identificação das responsabilidades, inclusive quanto a eleição e indicação de conselheiros das estatais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

162. Na condição de acionista majoritário, a União tem a prerrogativa de indicar a maioria dos conselheiros de administração de uma SEM (art. 116, alínea a, da Lei 6.404/1976). Tais conselheiros possuem os mesmos deveres que os demais, não podendo, ainda que para defesa do interesse da União, faltar a esses deveres. Dessa forma, é importante que os membros dos conselhos possuam independência e sejam isentos de conflitos de interesses na condução da estatal.

163. O texto "Diretrizes da OCDE para Governança de Empresas de Controle Estatal" destaca essa relação entre propriedade estatal e seleção de Conselheiros:

> Quando o Estado é um proprietário controlador, está em uma posição única para nomear e eleger o conselho sem o consentimento de outros acionistas. Esse direito legítimo é embutido de um alto nível de responsabilidade para identificar, nomear e eleger seus membros do conselho. Nesse processo, e de forma a **minimizar possíveis conflitos de interesse, a entidade proprietária deve evitar eleger um número excessivo de conselheiros dentre os quadros da administração pública**. Isso é particularmente **relevante** para estatais em que a propriedade estatal não é integral (**sociedades de economia mista**) e para estatais que atuam em setores competitivos. Alguns países decidiram evitar a nomeação ou eleição de qualquer membro da entidade proprietária ou de funcionários públicos para os conselhos das estatais. Isso **visa claramente a retirar do Estado a possibilidade de interferir diretamente nos negócios ou na administração das estatais, e a limitar a responsabilidade do Estado nas decisões tomadas pelos conselhos das estatais**.
> Funcionários das entidades de coordenação da propriedade estatal, profissionais de outras partes da administração pública ou de entidades políticas devem ser eleitos para os conselhos das estatais somente se satisfizerem o nível de competência exigido para todos os membros do conselho, e se não agirem como canal para influência política indevida. (...) **Os profissionais relacionados não devem apresentar conflitos de interesse.** Em particular, isso implica que **não devem tomar parte em decisões de regulação relacionadas à estatal nem ter obrigações específicas ou restrições que os impeçam de agir no interesse da empresa.**
> (...)
> **Direcionamentos em termos de objetivos políticos mais amplos deverão ser canalizados através da entidade coordenadora** ou proprietária e enunciados como objetivos empresariais, **e <u>não impostos diretamente através de participação do conselho</u>.** Os conselhos das estatais não devem responder a direcionamentos políticos até que sejam autorizados pelo Congresso ou aprovados por procedimentos específicos (grifou-se) (evidência 5, p. 15).

164. Portanto, os Conselheiros devem estar aptos a um julgamento objetivo, de maneira a ser imprescindível que os Conselhos das estatais estejam protegidos de interferência política direta indevida.

165. O trecho acima aponta a importância de os membros escolhidos como Conselheiros não apresentarem conflitos de interesses, evitando-se a presença excessiva de membros da Administração Pública. Ademais, a última observação em destaque menciona a necessidade de políticas públicas serem transmitidas de forma transparente por intermédio da entidade coordenadora, e não através dos membros da União indicados ao CA.

166. Com relação às responsabilidades, seleção e indicação de Conselheiros, o documento ainda traz um capítulo específico sobre o tema:

> VI. AS RESPONSABILIDADES DOS CONSELHOS DAS EMPRESAS DE PROPRIEDADE ESTATAL
> *Os conselhos de empresas de propriedade estatal devem ter a autoridade, competências e objetividade necessárias para realização de suas funções de condução estratégica e monitoramento da administração. Devem agir com integridade e ser responsáveis por suas ações.*
> A. Os membros dos conselhos das estatais devem ter mandatos claramente definidos e a responsabilidade principal pelo desempenho da empresa. O conselho deve ser totalmente responsável pela prestação de contas aos proprietários, agir no melhor interesse da empresa, e tratar todos os acionistas com eqüidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> B. Os conselhos das estatais devem cumprir suas funções de monitoramento da administração e condução estratégica, sujeito aos objetivos determinados pelo governo e pela entidade proprietária. Devem ter o poder de nomear e remover o presidente-executivo da empresa.
> C. Os conselhos das estatais devem ser constituídos de forma que possam exercer julgamentos objetivos e independentes. A boa prática exige que o Presidente do Conselho seja diferente do presidente-executivo da empresa (evidência 5, p. 9).

167. O capítulo enfatiza a independência exigida do Conselho das estatais, devendo o Estado conferir liberdade e responsabilidade aos seus membros. Estes por sua vez devem prestar contas aos acionistas e agir no interesse da companhia.

168. Ademais, a publicação desenvolve, no retro mencionado capítulo, a relevância de um Conselho de Administração forte:

> Ampliar o poder e melhorar a qualidade dos conselhos das estatais são passos fundamentais no aprimoramento da governança corporativa das estatais. É importante que as estatais tenham conselhos fortes que possam agir no interesse da empresa e **efetivamente monitorar a administração, sem interferências políticas indevidas.** Para essa finalidade será necessário assegurar a competência do conselho das estatais, aumentar sua independência e aperfeiçoar a forma como funcionam. É também necessário permitir que tenham responsabilidades claras e plenas por suas funções e assegurar que ajam com integridade.
> (...)
> Em muitas situações não é concedido aos conselhos das estatais a plena responsabilidade e autoridade necessárias ao direcionamento estratégico, monitoramento da administração e controle sobre a divulgação de informações. Os conselhos das estatais podem ver seus papéis e responsabilidades usurpados por dois lados: pelas entidades proprietárias e pela administração. A entidade coordenadora ou proprietária, quando não o próprio governo, pode ser tentada a se envolver demais em assuntos estratégicos, apesar de ser sua responsabilidade definir os objetivos gerais da empresa, particularmente porque a diferença entre a definição de objetivos e a formulação de estratégias pode ser bastante confusa. Os conselhos das estatais podem também encontrar dificuldades em monitorar a administração, já que nem sempre têm a legitimidade ou mesmo autoridade para fazê-lo. Além do mais, em alguns países, há uma ligação forte entre a administração e a função de propriedade, ou diretamente com o governo. A alta administração tende a relatar à entidade proprietária ou ao governo diretamente e, dessa forma, passar por cima da autoridade do conselho (grifou-se) (evidência 5, p. 28-29).

169. Por "forte", entende-se um conselho apto a realizar um julgamento imparcial no interesse da companhia, sem interferência política ou usurpação de competência pela diretoria ou pela entidade proprietária. Nesse sentido, o documento elenca aspectos sumários para uma atuação objetiva desse órgão: prerrogativa ao conselho de nomear e demitir diretores-executivos (ou ser consultado previamente) a partir de critérios profissionais; estruturar o conselho para que exercite julgamento objetivo e transparente, de forma a exercitar corretamente seus deveres e prevenir conflitos de interesses, com base em processo de nomeação transparente e blindado de interferência política indevida; nomear um número de membros suficiente capazes de julgamento independente, possuidores de competência e experiência relevantes.

170. O Código Brasileiro de Governança Corporativa também destaca a importância da independência do conselho:

> **A existência de um adequado número de conselheiros independentes permite ao conselho de administração melhor prevenir e administrar conflitos de interesses, a fim de que esse órgão possa atuar de forma isenta e imparcial,** visando à criação e preservação de valor para a companhia como um todo (grifou-se) (evidência 9, p. 32).

171. Assim, para aprimorar a isenção e imparcialidade dos membros do CA a independência é fundamental. O conceito de membro independente é trazido no Código de Melhores Práticas do IBGC (5ª edição), o qual divide os conselheiros em diferentes classes:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> Podem ser identificadas três classes de conselheiros:
> • internos: conselheiros que ocupam posição de diretores ou que são empregados da organização;
> • externos: conselheiros sem vínculo atual comercial, empregatício ou de direção com a organização, mas que não são independentes, tais como ex-diretores e ex-empregados, advogados e consultores que prestam serviços à empresa, sócios ou empregados do grupo controlador, de controladas ou de companhias do mesmo grupo econômico e seus parentes próximos e gestores de fundos com participação relevante;
> • independentes: conselheiros externos que não possuem relações familiares, de negócio, ou de qualquer outro tipo com sócios com participação relevante, grupos controladores, executivos, prestadores de serviços ou entidades sem fins lucrativos que influenciem ou possam influenciar, de forma significativa, seus julgamentos, opiniões, decisões ou comprometer suas ações no melhor interesse da organização (evidência 3, p. 45).

172. Dos termos acima se depreende que conselheiros independentes são aqueles sem vínculo recente comercial, empregatício ou de direção com a organização e que não possuem relações com grupos passíveis de influenciar suas opiniões e decisões na condução dos interesses da Companhia, ou seja, a independência dos conselheiros diz respeito ao vínculo que possuem com a organização ou grupos relacionados.

173. Portanto, seria passível a colocação como sendo não independente o conselheiro ligado a organizações relacionadas ao sócio controlador. Como a União é o acionista controlador das SEM, membros do governo ou de entidades sob seu controle não seriam considerados independentes.

174. Por esse motivo, a Carta Diretriz 5 apresenta a seguinte recomendação:

> **• O Estado deve evitar que ministros, secretários, secretários executivos ou, ainda, profissionais que ocupem cargos de confiança no âmbito da administração direta do acionista controlador sejam administradores de SEMs;** (grifou-se) (evidência 7, p. 21)

175. Nesse sentido, conforme o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, 4ª edição, do IBGC:

> **O conselheiro deve buscar a máxima independência possível em relação ao sócio, ao grupo acionário ou à parte interessada que o tenha indicado ou eleito para o cargo** e estar consciente de que, uma vez eleito, sua responsabilidade se refere à organização (grifou-se) (evidência 10, p. 36).

176. Dentre os aspectos que podem comprometer a independência do Conselho, o Código Brasileiro de Melhores Práticas (5ª ed.): "ter cumprido um número excessivo de mandatos consecutivos como conselheiro da organização".

177. Outro aspecto refere-se à falta de uma adequada segregação de funções, prática relevante para inibir o surgimento de conflitos de interesses nas estatais. A segregação de funções objetiva separar funções-chave passíveis de concentrar o poder em um ou poucos indivíduos (autorizar, aprovar, executar, controlar...). O Referencial Básico de Governança do TCU traz a prática de garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções:

> **Implica que as decisões críticas que demandam segregação de funções estejam identificadas e as funções a elas relacionadas estejam segregadas, de modo que o poder para tais decisões não fique concentrado** em uma única instância. Outrossim, pressupõe a definição de um limite de tempo para que o mesmo indivíduo exerça uma função ou papel associado a decisões críticas de negócio, e a implantação de controles destinados a reduzir o risco de que decisões críticas sejam tomadas sem garantia do princípio da segregação de funções (grifou-se) (evidência 4, p. 47).

178. Por sua vez, o Caderno 14 do IBGC, o qual trata de boas práticas de GC em SEM, enfatiza que as atribuições dos conselheiros devem ser exercidas com independência, não se confundindo com o papel do Estado como acionista controlador.

179. A mesma publicação também, corroborando com as Diretrizes da OCDE, propugna que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> **O conselheiro deve, ainda, ser isento de conflito de interesse fundamental** (não administrável, que seja ou tenda a ser permanente) e deve estar sempre atento aos assuntos da organização, além de entender que seus deveres e responsabilidades são abrangentes e não restritos às reuniões do conselho.
> (...)
> A escolha de membros do conselho de administração deve visar ao melhor interesse da companhia. **Devem-se coibir indicações político-partidárias e de ocupantes de cargos de alto escalão em ministérios e órgãos públicos, bem como de servidores públicos com o propósito único de complementação de renda** (grifou-se) (evidência 8, p. 17).

180. Desse compêndio de publicações extrai-se a importância de um conselho de administração isento de interferências políticas e com julgamento objetivo, o que demanda, por parte do Estado, um processo transparente de indicação e eleição desses conselheiros para as estatais.

181. A transcrição a seguir, retirada dos princípios da OCDE, traz essa responsabilidade do Estado:

> F. O Estado na qualidade de proprietário ativo deve exercer seus direitos de proprietário de acordo com a estrutura legal de cada empresa. Suas responsabilidades principais incluem:
> (...)
> 2. **Estabelecer processos bem estruturados e transparentes de nomeação de membros do conselho em estatais de propriedade total ou de controle majoritário** e, participar ativamente das nomeações de todos os conselhos das estatais (grifou-se) (evidência 5, p. 5).

182. Inclusive, a recém-publicada Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), trouxe aprimoramentos com relação a esse processo.

183. A Lei passou a exigir das SEM a criação de um 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 (art. 10). O parágrafo único do artigo ainda acrescentou:

> 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.

184. Ademais, a Lei das Estatais ainda instituiu a necessidade de observância da política de indicação na escolha dos administradores e acrescentou requisitos para indicação deles. Ainda, definiu explicitamente um número mínimo de conselheiros independentes (25%) e definiu os critérios para independência de tais membros, dando a incumbência ao Ministério supervisor de indicar membros independentes caso os demais acionistas não o façam:

> § 1o O conselheiro independente caracteriza-se por:
> I - não ter qualquer vínculo com a empresa pública ou a sociedade de economia mista, exceto participação de capital;
> II - não ser cônjuge ou parente consanguíneo ou afim, até o terceiro grau ou por adoção, de chefe do Poder Executivo, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado ou Município ou de administrador da empresa pública ou da sociedade de economia mista;
> III - não ter mantido, nos últimos 3 (três) anos, vínculo de qualquer natureza com a empresa pública, a sociedade de economia mista ou seus controladores, que possa vir a comprometer sua independência;
> IV - não ser ou não ter sido, nos últimos 3 (três) anos, empregado ou diretor da empresa pública, da sociedade de economia mista ou de sociedade controlada, coligada ou subsidiária da empresa pública ou da sociedade de economia mista, exceto se o vínculo for exclusivamente com instituições públicas de ensino ou pesquisa;
> V - não ser fornecedor ou comprador, direto ou indireto, de serviços ou produtos da empresa pública ou da sociedade de economia mista, de modo a implicar perda de independência;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> VI - não ser funcionário ou administrador de sociedade ou entidade que esteja oferecendo ou demandando serviços ou produtos à empresa pública ou à sociedade de economia mista, de modo a implicar perda de independência;
> VII - não receber outra remuneração da empresa pública ou da sociedade de economia mista além daquela relativa ao cargo de conselheiro, à exceção de proventos em dinheiro oriundos de participação no capital.

185. Cabe apontar que a nova lei também estabeleceu as seguintes vedações quanto à indicação de nomes à alta administração das estatais:

> § 2o É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:
> I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;
> II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;
> III - de pessoa que exerça cargo em organização sindical;
> IV - de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação;
> V - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.
> § 3o A vedação prevista no inciso I do § 2o estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas.

186. Em suma, a independência do Conselho de Administração revela-se importante na prevenção de conflitos de interesses e na manutenção de um julgamento objetivo nas tomadas de decisão pelo colegiado. Destarte, cumpre ao Estado definir um processo transparente de seleção e indicação de Conselheiros, no qual seja possível averiguar a origem dos nomes indicados, o que pressupõe uma política de propriedade bem definida.

187. Um processo de indicação não transparente dificulta a identificação da origem dos nomes indicados aos Conselhos, o que prejudica a responsabilização da entidade que porventura aponte Conselheiros inaptos ao cargo. Ademais, a não independência do Conselho traz o risco de persecução de interesses alinhados com o Governo, podendo ser preteridos, nesse caso, os interesses de outros acionistas, da própria Companhia ou até mesmo do Estado.

188. A falta de independência dos Conselheiros aliada à indefinição de um direcionamento estratégico por parte do Estado acerca dos objetivos de interesse público que devem pautar a atuação das estatais, aumenta os riscos de desvirtuação de seus objetivos públicos. A subjetividade decorrente da falta de direcionamento e de independência dá margem para que membros de conselhos de estatais venham a perseguir interesses do grupo político que estiver no Governo, os quais não necessariamente se traduzem no interesse público que deve pautar a atuação da estatal, trazendo riscos diversos para essas empresas, como por exemplo, a perda de sua credibilidade no mercado, ou até mesmo a sua insustentabilidade econômico-financeira.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

IV. Achados de auditoria

189. O Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro José Múcio, determinou que se avaliasse a responsabilidade do CA da Petrobras, nos termos de seus deveres fiduciários, no tocante à sua atuação em relação à meta de ampliação da capacidade de refino no Brasil.

190. Para tanto, a equipe de auditoria realizou exames que levaram ao apontamento de dois achados: um relativo às vulnerabilidades de governança e outro relacionado à identificação de atos de gestão ilegítimos e antieconômicos, caracterizados pelo reiterado descumprimento dos deveres fiduciários dos administradores, por parte de membros do Conselho de Administração da Petrobras, no período de 2006 a 2015, que, pela prática reiterada de atos ilegítimos e antieconômicos, configuram gestão ruinosa, respectivamente, nos termos do art. 43, inciso II, e do art. 5º, inciso IX, da LOTCU.

IV.1. Vulnerabilidades na governança do Estado em relação à Petrobras

191. Em função do art. 238 da Lei 6.404/176, que concede à União a prerrogativa de orientar as atividades das suas sociedades de economia mista no sentido de atender ao interesse público que justificou a criação dessas empresas, e, considerando que o Conselho de Administração é uma relevante interface entre o Governo e as estatais, uma avaliação conclusiva acerca da responsabilidade dos seus membros em virtude de eventuais irregularidades relacionadas a uma meta corporativa específica (no caso, a ampliação da capacidade de refino no país) requer uma prévia análise de como foi o relacionamento, tanto do ponto de vista fático quanto do ponto de vista institucional, entre o acionista controlador e os membros desse colegiado.

192. Desse modo, antes de adentrar na análise da sucessão de atos e fatos ocorridos no âmbito da Petrobras, será feito um apanhado sobre os eventos e o arcabouço institucional externos à companhia, mais afetos à atuação da União como acionista controlador no período.

193. A partir dos enunciados construídos no referencial teórico, detectaram-se três vulnerabilidades na Governança da União sobre a Petrobras:

a) falta de direcionamento estratégico por parte do Estado que delimitasse de forma clara e objetiva os objetivos de interesse público que deveriam ser perseguidos pela estatal;

b) falta de política de propriedade em relação às participações acionárias da União na Petrobras, cujos direitos foram exercidos de forma dispersa e desprovida de *accountability*;

c) fragilidades no rito de indicação para membros do conselho (falta de critérios objetivos, transparência, rastreabilidade, segregação de funções e balanceamento de poder) nas indicações da União para membros do Conselho de Administração da Petrobras.

IV.1.1 Falta de direcionamento estratégico por parte do Estado que delimitasse de forma clara e objetiva os objetivos de interesse públicos que deveriam ser perseguidos pela estatal

194. No referencial teórico, a equipe técnica construiu três enunciados em busca de um compêndio acerca das melhores práticas de Governança Corporativa para sociedades de economia mista. Tais enunciados refletem uma boa atuação do Estado em relação as suas estatais, servindo como parâmetro para avaliar a situação em que se encontrava a governança externa da Petrobras à época.

195. Assim, transcreve-se o Enunciado 1 do Referencial Teórico:

> **Enunciado 1 – Governança de Estatais: O Estado deve definir explicitamente e dar a devida publicidade (transparência) para os objetivos e metas de interesse público a serem perseguidos pelas suas empresas. Deve indicar as políticas públicas a que esses objetivos e metas se vinculam, a previsão dos custos envolvidos, bem como os indicadores que deverão ser utilizados para medir o alcance desses objetivos de interesse público, explicitando quem são os responsáveis pela sua implementação, medição e acompanhamento, com vistas a prover direcionamento estratégico e, em contrapartida, viabilizar o *accountability*. Deve ainda haver**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

um procedimento sistematizado para a ampla divulgação de relatórios resultantes do acompanhamento das metas relacionadas ao atingimento de objetivos de interesse público pela estatal.

196. Conforme será detalhado a seguir, realizados os exames de auditoria, não se identificou direcionamento ou política específica do Estado que delimitasse de forma clara e objetiva quais eram as metas de interesse público a serem perseguidas pela Petrobras, tanto em relação à companhia como um todo quanto em relação à meta de ampliação da capacidade de refino em específico.

Situação encontrada

197. Inicialmente, buscou-se identificar qual o interesse público do Estado definido em Lei que justifica a existência da Petrobras como sociedade de economia mista.

198. De acordo com o art. 5º do Decreto-Lei 200/1967, a sociedade de economia mista é uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

199. Cabe esclarecer que nem toda atividade econômica pode ser livremente explorada pelo Estado. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) assevera que:

> Art. 173. 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.**
>
> § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:
>
> (...)
>
> **§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.** (grifou-se)

200. Assim, para o Estado constituir empresa pública ou sociedade de economia com vistas à exploração de atividade econômica, é necessário atender a uma das duas condições: imperativo da segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Além disso, deve haver igualdade de condições entre empresas públicas exploradoras de atividade econômica e empresas privadas.

201. No caso da Petrobras, devem-se levar em consideração ainda as disposições específicas na Constituição Federal de 1988, relacionadas à exploração do petróleo, conforme a redação do art. 177:

> Art. 177. Constituem monopólio da União:
> I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;
> 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;
> (...)
> § 1º **A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV** deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.
> § 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:
> I - **a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional**;
> II - as condições de contratação;
> III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; (grifou-se)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

202. A redação dada pelo § 1º foi incluída pela Emenda Constitucional nº 9 de 1995, a qual flexibilizou o monopólio da exploração de petróleo pela Petrobras, criada nos moldes da Lei 2.004/1953.

203. Com a quebra do monopólio, fazia-se necessário instituir novas regras para o setor e adaptar as estruturas da União.

204. Dessa forma, a Lei 9.478/1997, a qual dispôs sobre a política energética nacional, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ampliou o objeto social da Petrobras e deixou evidentes os objetivos socioeconômicos a serem perseguidos pelas políticas nacionais no setor energético:

> Art. 1º As **políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia** visarão aos seguintes **objetivos**:
> I - preservar o interesse nacional;
> II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;
> III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;
> IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;
> V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal;
> VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural;
> VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País;
> VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;
> IX - promover a livre concorrência;
> X - atrair investimentos na produção de energia;
> XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.
> XII - incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional.
> XIII - garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional;
> XIV - incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, em razão do seu caráter limpo, renovável e complementar à fonte hidráulica;
> XV - promover a competitividade do País no mercado internacional de biocombustíveis;
> XVI - atrair investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis
> XVII - fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável;
> XVIII - mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis.
> (...)

205. Mais adiante, a mesma Lei define o objeto e as atividades econômicas a serem exercidas pela Petrobras:

> Art. 61. A Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRÁS é uma sociedade de economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que 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, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins, conforme definidas em lei.**
> § 1º As atividades econômicas referidas neste artigo serão desenvolvidas pela PETROBRÁS em **caráter de livre competição com outras empresas**, em função das condições de mercado, observados o período de transição previsto no Capítulo X e os demais princípios e diretrizes desta Lei. (grifou-se)

206. Por sua vez, com a edição da Lei, o Estatuto Social da Petrobras definiu em seu parágrafo 1º do art. 3º que:

> §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**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> **os demais princípios e diretrizes da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997** e da Lei 10.438, de 26 de abril de 2002.

207. Conforme se depreende da leitura acima, a Lei do Petróleo atrelou diversos objetivos de interesse público à política energética a ser empreendida pelo Estado, o qual compreende não somente a estatal, mas também o ministério, a agência reguladora, o CNPE (Conselho Nacional de Políticas Energéticas), a Presidência da República. Em relação à Petrobras, por sua vez, a lei define seu objeto de forma genérica, sem, porém, indicar objetivamente a qual interesse público a sua existência como estatal se vincula.

208. Mesmo que a Lei trouxesse algum elemento mais detalhado acerca desse interesse público, é razoável supor que ainda houvesse uma definição de objetivos mais específica em algum instrumento infralegal. A Lei, pela sua natureza perene, não deveria, em princípio, trazer metas e objetivos que podem mudar ao longo do tempo. Tais definições são mais afeitas aos instrumentos de políticas públicas, as quais, evidentemente, devem pautar-se nos enunciados principiológicos dados pelas leis.

209. Nessa linha, buscando coligir elementos de que o Estado tivesse delimitado os seus objetivos e metas de interesse público em relação à Petrobras, a equipe de auditoria buscou nas atas fornecidas pela Petrobras e junto à própria Companhia, por intermédio de videoconferência e visita *in loco*, esclarecimentos ou informações que demonstrassem como a União teria encaminhado direcionamento ou traçado política pública para a Companhia. No entanto, nenhuma orientação nesse sentido foi identificada, bem como nenhum documento comprobatório oficial foi fornecido.

210. Em seguida, foram solicitadas informações à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) e ao Ministério das Minas e Energia (MME). Este por ser o Ministério Supervisor da Petrobras, nos termos do artigo único, inciso XIV, do anexo do Decreto 8.872/2016, e aquela por tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais, conforme art. 1º do Decreto 6.021/2007, cabendo sua coordenação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

211. No que tange à atuação da CGPAR, respondeu o Ministério do Planejamento:

> (...) **no âmbito da CGPAR não houve definição de políticas públicas, tampouco o estabelecimento de metas ou diretrizes com escopo de influenciar ou vincular a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras em suas decisões.**
> É importante esclarecer que a CGPAR não tem atribuição para interferir no negócio das empresas estatais ou para estabelecer política pública para as mesmas, mas tão somente definir linhas gerais de governança que devem ser respeitadas por todas as empresas estatais de forma genérica (grifou-se) (evidência 11, p. 1).

212. No mesmo documento, elucidou que:

> A busca pelo cumprimento do objeto social e a persecução de políticas públicas (art. 173 da CF e 238 da Lei 6.404, de 1976) acostadas nas leis de criação de cada empresa estatal, bem como em outros atos normativos diversos**, são de responsabilidade dos seus dirigentes**, quais sejam membros da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração.
> (...)
> Ademais, **incumbe ao Ministério Supervisor exercer a supervisão das atividades desenvolvidas pelas empresas estatais vinculadas** (no caso o Ministério de Minas e Energia, nos termos do Decreto 8.872/2016), bem como receber a prestação de contas da estatal, sobretudo no cumprimento das políticas públicas outorgadas por Lei, nos termos do Título IV do Decreto-Lei 200, de 1967.
> (...)
> Pelo dispositivo citado [art. 10 do Decreto 6.021/2007] não existe nenhum acompanhamento especial sobre a Petrobras ou qualquer outra empresa estatal federal quanto ao cumprimento das diretrizes de governança editadas pela CGPAR. **Cabe ao Ministério Supervisor de cada empresa estatal e os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal zelar pelo atendimento das resoluções CGPAR** (grifou-se) (evidência 11, p. 2-3).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

213. Como ministério setorial, questionado quanto à forma como a meta de ampliação da capacidade de refino no país se relacionava com eventual política pública, o Ministério das Minas e Energia informou:

> (...) **no âmbito do MME, não foram transmitidas à Petrobras políticas públicas definidas pela União.**
> (...) **não foram estabelecidas quaisquer metas ou diretrizes pelo Ministério de Minas e Energia - MME ou pelo Conselho Nacional de Política Energética — CNPE à Petrobras.** Destaque-se que o Governo Federal publica a cada quatro anos o Planejamento Plurianual — PPA. Consta no PPA 2012-2015, diretrizes, objetivos e metas de caráter setorial, contudo não vinculantes a qualquer agente de mercado, tampouco à Petrobras (evidência 12).

214. Na mesma resposta, o MME também afirmou que as projeções de produção nacional de combustíveis líquidos previstas no Plano Nacional de Energia (PNE) são indicativas e não impositivas para a Petrobras (evidência 12).

Análise

215. Preliminarmente, cumpre destacar que não se discute a existência ou não de interesse público relevante que justifica a existência da Petrobras como sociedade de economia mista. Uma vez que a companhia está posta como sociedade de economia mista, é pressuposto constitucional a existência de interesse público relevante. Partindo dessa premissa, o escopo do trabalho foi buscar de que forma o Estado estabelecia e comunicava, não só para os administradores de suas estatais, mas para a sociedade em geral, as diretrizes e metas que se vinculavam a esse interesse público relevante, que se constitui na própria razão de ser dessas empresas como estatais. Assim, o que se aponta como inexistente é a definição de diretrizes quanto à atuação da Companhia na persecução desse interesse público.

216. Conforme o Enunciado 1 do Referencial Teórico deste relatório, para que a sociedade de economia mista seja utilizada somente como instrumento de Política de Estado e não no atendimento de interesses de Governo, é preciso que o Estado defina explicitamente os objetivos e metas de interesse público a serem perseguidos pela empresa, o direcionamento estratégico atrelado a políticas públicas e que este seja objetivado por meio de indicadores aferíveis, com o delineamento claro das responsabilidades, possibilitando a transparência e o *accountability*.

217. Nesse sentido, buscaram-se elementos que comprovassem a delimitação do interesse público do Estado perante a Petrobras. Contudo, nenhuma informação prestada ou documento oficial, seja da Petrobras ou de órgãos da União, foi capaz de mostrar tal direcionamento. Pelo contrário, em sua resposta, o ministério supervisor se desincumbiu de ter passado qualquer objetivo de interesse público que pudesse vincular a atuação da Petrobras.

218. Em relação ao objeto específico deste trabalho, considerando o arcabouço institucional então vigente, as instituições passíveis de transmitir eventual objetivo de interesse público à Companhia, como CGPAR, MME e CNPE, informaram não ter traçado orientação, em especial, no que diz respeito à ampliação da capacidade de refino do país, objeto do segundo achado deste relatório.

219. Destaca-se também que não foi possível identificar nos Estatutos Sociais da Petrobras ou em outros de seus instrumentos institucionais de Governança direcionamento dado à empresa pelo Estado no sentido de atender a algum interesse coletivo.

220. Ainda no bojo dessa relação União-Estatal, o direcionamento do Governo Federal quanto aos investimentos da Petrobras poderia transparecer por meio do orçamento de investimento ou do Programa de Dispêndios Globais (PDG). Entretanto, a equipe de auditoria constatou que esses instrumentos não passam da tradução do Plano Anual de Negócios relativo a projetos e empreendimentos da Petrobras para a "linguagem" do Governo Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

221. Em suma, não há comprovação de que o Estado tenha repassado para a Petrobras qualquer tipo de direcionamento ou objetivo estratégico que vinculasse a atuação dos seus administradores em busca de um interesse público imposto pela União.

222. Cabe destacar que com o advento da Lei 9.478/1997, houve o estabelecimento de objetivos para as políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia (art. 1º). Esses objetivos de interesse público são direcionados a diversos atores do setor petrolífero. No entanto, o Estado não esclarece, seja na própria Lei ou por intermédio de uma política pública, a quais atores estão voltados cada um dos objetivos, de maneira que não deixa assente quais princípios estão voltados unicamente para a Petrobras.

223. Reitera-se que a atuação do Estado como acionista majoritário demanda que os objetivos públicos delineados a estatal estejam claros e transparentes aos acionistas, investidores e sociedade. Também deve-se conhecer como o governo, por meio de sua estatal, atingirá a tais objetivos, inclusive estabelecendo metas. Isso só será possível se houver a definição explícita emanada pelo Estado, o que não se constatou no caso concreto.

224. Ademais, ressalta-se que se os objetivos públicos do Estado não estiverem bem delineados à Companhia, esta pode ser utilizada como instrumento das mais variadas políticas de governo sob a alegação de atingimento do interesse público.

225. Nessa senda, é importante destacar que a inexistência de direcionamento estratégico traçado pelo Estado delimitando os objetivos e metas de interesse público a serem perseguidos pela Petrobras levou a Companhia a indicar reiteradamente como risco a possibilidade de o governo utilizá-la para o alcance de metas socioeconômicas, conforme apontado no Formulário de Referência, primeiramente publicado em 2010 e divulgado por exigência da Instrução CVM 480/09:

> **O governo brasileiro, na qualidade de acionista controlador, poderá nos exigir o alcance de certas metas macroeconômicas e sociais que poderão ter um impacto negativo nos nossos resultados operacionais e posição financeira.**
>
> **O governo federal, na qualidade de acionista controlador, já alcançou, e poderá alcançar no futuro, alguns dos seus objetivos macroeconômicos e sociais através de nossa companhia**. A legislação brasileira exige que o governo federal detenha a maioria de nossas ações com direito a voto, e assim sendo, o governo federal tem o poder de eleger a maioria dos membros do nosso conselho de administração e, através deste, a maioria dos membros da diretoria executiva que é a responsável pela nossa gestão diária. **Com isso, poderemos participar de atividades que dêem preferência aos objetivos do governo federal em vez de nossos próprios objetivos econômicos e empresariais** (grifou-se) (evidência 13, p. 27-28).

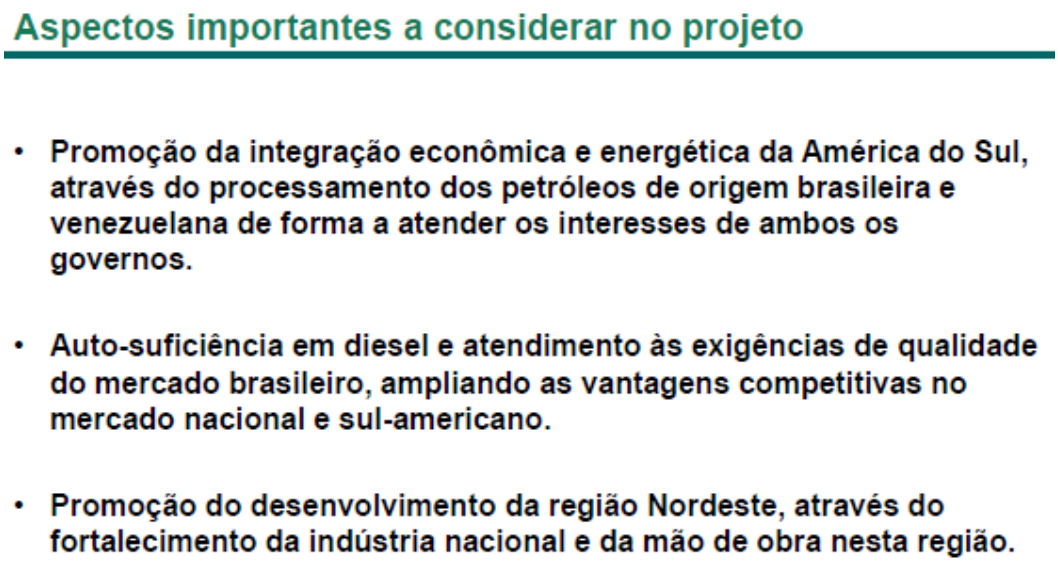
226. No Formulário de Referência de 2014, a Companhia é mais enfática ao afirmar que "como acionista controladora da Petrobras, a União Federal adotou, e pode continuar adotando no futuro, certas políticas macroeconômicas e sociais através da Petrobras, conforme permitido por lei" (evidência 14, p. 37).

227. Ainda que tenham apontado o risco, em nenhum dos casos fica evidente quais objetivos públicos foram almejados, quais políticas macroeconômicas foram realizadas pela União por intermédio da Petrobras e nem os custos dessas políticas, o que não encontra respaldo nas melhores práticas de Governança Corporativa. Também não foram apresentados os instrumentos pelos quais a União determinou à Petrobras o alcance desses objetivos macroeconômicos.

228. Outro exemplo de que a pretensa busca por interesse de governo pode ter se sobreposto ao interesse empresarial foi encontrado em apresentação realizada para o Conselho de Administração da Petrobras em dezembro de 2009, pouco antes da aprovação da implantação (Fase III) da Refinaria Abreu e Lima (Rnest) pela Diretoria Executiva. Em que pese essa aprovação não ser da alçada decisória do Conselho à época, ainda assim a DE levou àquele colegiado uma apresentação sobre o empreendimento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

para dar-lhes conhecimento acerca da sua aprovação (evidência 15). Nela, foram colocados como aspectos importantes a serem considerados para justificar o prosseguimento do projeto a promoção da integração econômica e energética da América do Sul para atender os interesses dos governos brasileiro e venezuelano e a promoção do desenvolvimento da região Nordeste, conforme figura abaixo:



Fonte: Apresentação Projeto de Implantação da Refinaria do Nordeste, anexa à Ata CA 1326 (evidência 15, p. 15).

Figura 5– Justificativas para aprovação do EVTE da Rnest.

229. Destaca-se que no PE 2020 e no PN 2009-2013 não existe direcionamento empresarial no sentido de desenvolver os aspectos citados (evidência 16).

230. Ou seja, o direcionamento no caso em questão mostrou-se dissonante aos interesses empresariais da Companhia, e mais afim à interesses do governo que estava à frente do Poder Executivo à época. Ocorre que, sem o direcionamento por parte dos órgãos do Estado por meio de instrumento formal para a Companhia (p. ex. por intermédio de política pública), não há como afirmar que as justificativas dadas acima para prosseguir com o projeto tinham respaldo em interesse público.

231. Para que houvesse esse respaldo, haveria o direcionamento formal já citado, o qual deveria contemplar as metas de interesse público que deveriam ser perseguidas. Por conseguinte, assim como ocorre com as metas de cunho empresarial, esses objetivos de interesse público deveriam ter indicadores a eles atrelados, bem como deveriam ter sido alvo de acompanhamento, tanto por parte dos membros do CA como por parte dos entes estatais que repassaram essas metas. Tal situação não foi constatada no caso concreto. Conforme será detalhado no achado 2, as metas de cunho empresarial não foram alcançadas e os empreendimentos relacionados à meta de ampliação de capacidade de refino no país, em sua maioria sequer foram concluídos, comprometendo a geração de empregos que porventura a eles tenha sido atribuída.

232. Por fim, a primeira versão da Carta Anual de Políticas Públicas e de Governança Corporativa da Petrobras, publicada em atendimento ao artigo 8º, incisos I e VIII, da Lei 13.303/2016, procurou indicar ações na companhia voltadas para o seu interesse público. No entanto, ainda não foi possível identificar quais os objetivos públicos a serem perseguidos pela Estatal. No texto, afirmou-se que ajustes serão feitos no Estatuto Social para indicar, de forma clara, seu interesse coletivo de criação bem como políticas do Estado definidas para a Companhia:

> (...) Contudo, cientes dos requisitos legais (Lei 13.303/16 e Decreto 8.945/16) e regulatórios (Ofício circular/CVM/SEP/Nº1/2017) **que determinam a explicitação dos compromissos realizados para consecução de objetivos de políticas públicas, bem como dos recursos e dos impactos**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> **financeiros**, **vimos realizando um amplo trabalho para identificar essas ações, visando à divulgação de informações completas e consistentes.**
> O complexo trabalho encontra-se em andamento, visando identificar ações que desenvolvemos em atendimento ao nosso interesse público e que tenham sido definidas em lei, regulamento ou instrumento específico, considerando os novos parâmetros objetivos previstos na Lei 13.303/2016 e no Decreto 8.945/2016, que determinaram a definição de tais obrigações e responsabilidade em lei, regulamento ou instrumento específico.
> (...)
> Por fim, em linha com o previsto no artigo 5º do Decreto 8.945/16, iremos propor ajustes em nosso Estatuto Social para indicar, de forma clara, o relevante interesse coletivo ou o imperativo de segurança nacional que justificou nossa criação**,** o qual, conforme já mencionado, deverá ser compatível com a nossa atuação empresarial e não poderá colocar em risco a nossa rentabilidade e sustentabilidade financeira (grifou-se) (evidência 17, p. 16-17).

233. Conclui-se, portanto, que o Estado não estabeleceu para a Petrobras direcionamento estratégico que delimitasse de forma clara e objetiva os objetivos de interesse público que deveriam ser perseguidos pela estatal. Também inexistiu política pública contemplando metas que orientassem a atuação da companhia para o atingimento de objetivos públicos, o que impossibilita a mensuração dos impactos socioeconômicos desse interesse público, tanto para o Estado quanto para a Petrobras. Tal constatação, como reiterado neste tópico, vai de encontro aos preceitos das melhores práticas de Governança Corporativa.

234. Essa carência de diretrizes tangíveis permite que interesses secundários sejam almejados sob a tutela de interesses público, tornando-a instrumento de políticas desvinculadas de seu objeto social. Ademais, não basta existir tais diretrizes, estas também devem transparecer para os acionistas e demais partes interessadas.

235. Apenas com a devida transparência será possível aferir o real ganho (ou perda) com a busca pelo interesse público da Petrobras, tanto para a Companhia quanto para a sociedade. Dessa forma, permite-se aprimorar o *accountability*, contribuindo com a credibilidade da empresa.

IV.1.2 Falta de política de propriedade em relação às participações acionárias da União na Petrobras, cujos direitos foram exercidos de forma dispersa e desprovida de *accountability*

236. Primordialmente, expõe-se que na vulnerabilidade de governança tratada no tópico anterior o Estado atuava como responsável pelo atendimento do interesse coletivo geral da população, em domínio mais amplo.

237. No caso da presente vulnerabilidade, adentrou-se em atribuição mais específica do Estado: sua função de proprietário, responsável pela gestão de seus ativos, o que inclui seu papel como acionista.

238. Nesse sentido, traz-se o Enunciado 2 do Referencial Teórico:

> **Enunciado 2 – Governança de Estatais: A função de propriedade deve ser exercida pelo Estado com base em uma política de propriedade e participações que justifique e defina os propósitos do Estado no papel de acionista. Ademais, deve haver clara identificação da responsabilidade pelo exercício dos direitos de propriedade na estrutura da Administração Pública, evitando-se a dispersão do exercício desses direitos, de modo a propiciar o *accountability* da governança e da gestão das participações acionárias nas estatais exercida pelos agentes públicos envolvidos. A gestão das participações acionárias deve visar a harmonia entre a busca pelo atingimento do interesse público que justifica a existência de uma sociedade de economia mista como estatal, e os objetivos empresariais que as caracterizam como companhias, preservando os direitos dos demais acionistas, nos termos das leis societárias vigentes.**

239. Como resultado da aplicação dos exames de auditoria, constatou-se que o exercício da função de propriedade estatal foi disperso, com órgãos distintos atuando sobre a Petrobras. Não havia uma política de propriedade que indicasse diretrizes e parâmetros a serem observados por esses órgãos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

distintos, de modo que o *accountability* da gestão da participação acionária da União na Petrobras restou prejudicado no período da análise.

Situação encontrada

240. No exercício de sua função de propriedade, cumpre ao Estado definir padrões de governança, votar em assembleia, estabelecer processos de nomeação e indicação administradores, além de estabelecer indicadores e monitorar o desempenho de suas estatais. Cumpre frisar que o exercício dessa função não se resume às questões de interesse público, mas abarca os retornos financeiros provenientes dessas companhias, pois essas participações acionárias também podem ser vistas como ativos empresariais da União, por meio dos quais devem ser auferidos lucros e dividendos, recursos que, por sua vez, devem ser revertidos para financiamento do bem-estar social.

241. Conforme já se expôs, o exercício da propriedade se dá de diversas formas (voto em assembleia, indicação do conselho, direcionamento estratégico, etc.), e os referenciais de governança recomendam que o Estado deve estabelecer uma política de propriedade que vise a eficiência na gestão desses ativos, bem como a respectiva prestação de contas.

242. Primeiramente, constatou-se que o exercício dessa função de propriedade se deu de forma dispersa entre os entes do Governo Federal. Cada vertente desse exercício de propriedade foi idealizada e implementada por um órgão ou entidade diferente. Conforme será detalhado a seguir, o órgão responsável por definir padrões de governança (CGPAR) não era o mesmo responsável pelo voto em assembleia (MF e PGFN), que por sua vez diferia da entidade responsável por indicar administradores (MME, MPDG, Casa Civil) ou monitorar o desempenho dos ativos do Estado (MPDG).

243. No tocante às diretrizes de governança, essa função era de competência da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), considerada como principal interface de governança entre a União e as empresas estatais.

244. A CGPAR, criada em 2007 no âmbito das medidas fiscais de longo prazo do PAC com o objetivo de aperfeiçoar a ação do governo no seu papel acionista, estimular práticas de governança corporativa e garantir maior transparência no relacionamento com empresas estatais, é composta pelos Ministros de Estado da Fazenda, da Casa Civil e do Planejamento, cabendo a este último presidir a comissão. Seu regulamento de criação também prevê que podem ser convidados para as suas reuniões, sem direito a voto, Ministros de Estado responsáveis pela supervisão de empresas estatais, dirigentes e conselheiros de administração e fiscal, e ainda representantes de outros órgãos ou entidades da administração pública federal, com interesse ou competência relacionada aos assuntos que serão objeto de deliberação no encontro.

245. De acordo com o art. 10 do regulamento de criação dessa comissão, os representantes da União nos conselhos de administração e nas assembleias de acionistas das estatais, respeitadas as atribuições legais e estatutárias, devem observar as diretrizes da CGPAR:

> Art. 10. Compete aos dirigentes de órgãos da administração pública federal e aos representantes da União nos conselhos de administração e fiscal das empresas estatais federais, respeitadas suas atribuições legais e estatutárias, adotar as medidas necessárias à observância das diretrizes e estratégias da CGPAR.
> Parágrafo único. O Procurador da Fazenda Nacional, nas assembleias de acionistas ou nas deliberações dos sócios das sociedades controladas diretamente pela União, bem assim os representantes dessas nas assembleias ou reuniões das respectivas subsidiárias e controladas, observarão as diretrizes e estratégias emanadas da CGPAR nas matérias que dependam de deliberação de assembleia ou reunião, nos termos das Leis nos 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e demais legislações de regência.

246. A CGPAR também tem a competência de aprovar as diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária da União nas estatais federais, estabelecer critérios para avaliação e classificação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

das estatais federais, com o objetivo de traçar políticas de interesse da União; e estabelecer critérios e procedimentos para indicação de diretores e representantes da União no Conselhos de Administração e Fiscal das estatais federais. Em suma, na prática, fixam regras gerais sobre o tema voltadas a todas as empresas estatais federais, sem interferir ou estabelecer políticas públicas a elas.

247. Importa ressalvar que a Comissão, mesmo criada em 2007, só veio a proferir resolução em 2010. Nesse ano, foram três resoluções, sendo todas redigidas após o Acórdão 691/2010-TCU-Plenário, de 07/04/2010, relatado pelo Exmo. Ministro Augusto Nardes, no qual recomendou à CGPAR desenvolver estudos em atenção às competências que lhe foram atribuídas pelo art. 3º do Decreto 6.021/2007 (evidência 18).

248. Após 2010, apenas outra resolução foi proferida em 2011, com todas as demais quatorze enunciadas a partir de setembro de 2015. Ou seja, em oito anos (2007 até 2015), o principal órgão de Governança da União em relação às suas estatais quase não atuou.

249. No caso da Petrobras, uma vez constatado em tópico anterior que a União não transmitia de forma expressa à Companhia orientações, metas ou direcionamento para persecução de interesse público, então a manifestação do Estado ocorria mediante as votações e as indicações dos conselheiros nas Assembleias Gerais da Petrobras.

250. O voto em assembleia indica a vontade do Estado como acionista. Nas Assembleias Gerais de SEM federais, o Estado é representado pela União, e esta, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). No entanto, ainda que a representação caiba à PGFN, o voto envolve a atuação de diferentes órgãos federais.

251. A PGFN, nos termos do Decreto 89.309/1984, tem a competência de representar a União nas Assembleias Gerais das estatais e consolidar o voto único que harmoniza a manifestação da União e é consubstanciado por meio de um despacho do Ministro da Fazenda.

252. No rito expresso no mencionado decreto, as sociedades de economia mista devem enviar à PGFN o anúncio de convocação para suas Assembleias Gerais, acompanhado de relatório sucinto e objetivo sobre as matérias a serem deliberadas, com antecedência mínima de sessenta dias de sua realização, no caso de reuniões ordinárias, e de trinta dias, em se tratando de reuniões extraordinárias. A PGFN, então, submete as matérias para apreciação de órgãos técnicos (Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do MPDG, ou Ministério Setorial, quando se tratar das suas indicações para conselheiros e dirigentes), analisa os assuntos sob a ótica jurídica e, então, elabora o voto da União, o qual é submetido ao Ministro da Fazenda. Outros órgãos ainda podem ser ouvidos nas assembleias a critério da PGFN.

253. Munido do despacho do Ministro da Fazenda, o Procurador da Fazenda designado pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional comparece à Assembleia de Acionistas para exercer o direito de voto em nome da União. Cumpre frisar que seu voto não pode diferir do despacho do Ministro da Fazenda, peça que formalmente consubstancia o voto da União.

254. O Ministério da Fazenda não atua somente na elaboração do voto da União. O Decreto 757/1993 estabelecia que dentre os membros do Conselho Fiscal de empresas estatais, um dos membros efetivos e seu respectivo suplente seriam indicados pelo Ministério da Fazenda, como representante do Tesouro Nacional.

255. Ressalta-se que o aludido Decreto foi revogado pelo Decreto 8.945/2016, o qual continua permitindo que o Ministério da Fazenda indique, no mínimo, um membro para o Conselho Fiscal das empresas estatais (art. 40, §2°).

256. Em que pese o voto nas Assembleias Gerais da Petrobras ser consubstanciado pelo Despacho do Ministro da Fazenda, a responsabilidade por indicar os conselheiros de administração da Petrobras

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

repousa nos Ministérios de Minas e Energia (seis conselheiros) e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (um conselheiro).

257. O revogado Decreto 757/1993, vigente no início da auditoria, dispunha sobre a composição das Diretorias e dos Conselhos de Administração das entidades estatais. No parágrafo §1º do art. 1º, colocava que:

> § 1° No Conselho de Administração haverá, além do representante ou dos representantes dos acionistas minoritários **um representante indicado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República**, sendo os **demais indicados pelo Ministro de Estado sob cuja supervisão estiver a sociedade**, dentre brasileiros de notórios conhecimentos e experiência, idoneidade moral e reputação ilibada, cabendo a um deles a presidência do Colegiado

258. O parágrafo 4º do mesmo artigo também demandava a prévia consulta ao Presidente da República, assistido pela Casa Civil da Presidência da República:

> § 4º em qualquer hipótese, quando a indicação de membro da Diretoria, Conselho de Administração ou Conselho Fiscal couber à União, inclusive quando a iniciativa couber a Ministro de Estado, será o nome submetido à prévia aprovação do Presidente da República.

259. Frisa-se que mesmo com a revogação do Decreto 757/1993, a indicação dos administradores das SEM pelo Ministério Supervisor continua assegurada por força do art. 26 do Decreto-Lei 200 de 1967:

> Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:
> I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.
> II - A harmonia com a política e a programação do Govêrno no setor de atuação da entidade.
> III - A eficiência administrativa.
> IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.
> Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:
> **a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se fôr o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;**
> b) designação, pelo Ministro dos representantes do Govêrno Federal nas Assembléias Gerais e órgãos de administração ou contrôle da entidade;
> c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Govêrno; (...) (grifou-se).

260. Da mesma forma, a aprovação prévia dos nomes indicados permanece na Casa Civil, por força do inciso II art. 22 do Decreto 8.945/2016, e a atribuição de indicação de um membro assegurada ao Ministério do Planejamento pela Medida Provisória 782/2017 (art. 53, parágrafo único).

261. Assim, dependendo do tema em voga, diferentes órgãos participam das decisões que embasam os votos da União nas assembleias das SEM federais. No caso da indicação de membros de Conselhos de Administração, participam o Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministro de Estado supervisor (no caso da Petrobras, pelo Ministro de Minas e Energia) e o Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República. O Ministério da Fazenda participa na elaboração do voto e indicação de membro do Conselho Fiscal.

Análise

262. Preliminarmente, impende assinalar que, segundo os guias de governança utilizados no referencial teórico, a função de propriedade deve ser segregada das demais funções de Estado, inclusive no que diz respeito ao desenho de políticas setoriais. Assim, função de Estado gestor de ativos comerciais deve ser separada administrativamente da função de Estado formulador de políticas públicas, com vistas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

a mitigar o risco de conflito de interesses entre esses dois papéis. Por exemplo, não se recomenda que determinada política industrial esteja no mesmo ramo ministerial que a função de propriedade da estatal que vai ser impactada por essa política.

263. Destaca-se que uma política de propriedade bem definida poderia mitigar essa questão, identificando de forma expressa o órgão ou entidade responsável pelo exercício da função de propriedade. Nesse caso, o órgão formulador da política passaria seu objetivo para implementação por outro ente que o teria como meta no exercício da função de propriedade.

264. No caso concreto em análise, não foi identificada essa segregação de funções tampouco a existência de uma política de propriedade que definisse os objetivos da União como acionista (não somente em termos de interesse público, mas também como gestora de ativos comerciais). Não foi identificada, portanto, uma entidade coordenadora, nos termos do referencial da OCDE, ou a identificação clara de qual ente seria responsável pela função de propriedade, cujo exercício encontrava-se pulverizado em diferentes órgãos.

265. A título de exemplo, atuando sobre a Petrobras, têm-se a CGPAR, responsável por definir linhas gerais de governança que devem ser respeitadas por todas as empresas estatais; indiretamente o CNPE, responsável por formular políticas no setor energético; o MME, responsável pela supervisão ministerial, inclusive pela indicação da maioria de seu Conselho de Administração; etc.

266. Na vulnerabilidade anterior, identificou-se que o Estado não determinou o seu direcionamento estratégico com vistas ao atendimento do fim público a ser alcançado pela Petrobras. Por essa razão, o único meio de manifestação do Estado na Companhia no período analisado se deu por intermédio de votações na Assembleia Geral da empresa.

267. O rito descrito pelo Decreto 89.309/1984 indica que, dependendo do objeto a ser votado em assembleia, ministérios distintos exercem o direito de propriedade, com destaque para a indicação de administradores às estatais (conselheiros de administração no caso das sociedades de economia mista).

268. No que tange a esse último aspecto, ficou evidenciado que, em especial, quatro ministérios participam do processo de indicação de conselheiros para a Petrobras: o Ministério da Fazenda por meio da PGFN (representante da União nas Assembleias das estatais) e do Tesouro Nacional, o qual possui um representante no Conselho Fiscal; o Ministério da Casa Civil, responsável pelo aval prévio aos nomes indicados; o Ministério do Planejamento, o qual tem a atribuição de indicar um membro ao Conselho de Administração; e o Ministério de Minas e Energia, responsável pela indicação da maioria dos conselheiros administrativos (seis membros, no total, no caso da Petrobras).

269. Em que pese a indicação de conselheiros à Petrobras concentrar-se no MME, e contar ainda com uma indicação do MPDG, o processo de eleição de administradores inclui outros dois ministérios.

270. Punge destacar também que a atuação difusa dos órgãos da União é apontada no Manual do Conselheiro de Administração da Sest como uma das causas da maior dificuldade em se estabelecer uma Governança eficaz para as estatais:

> Na verdade, a exigência de governança corporativa é maior para as empresas estatais, em relação às empresas privadas, porque a gestão das estatais envolve pelo menos quatro fatores de maior complexidade: a) o benefício gerado pela estatal é difuso, afetando toda a sociedade, e, paradoxalmente, isso pode gerar menor interesse em seu desempenho; b) **seu controle é difuso, feito por vários órgãos, o que dificulta a definição de diretrizes gerais**; c) seu objetivo não é exclusivamente o lucro, sendo necessário atender o interesse público que justificou sua criação, e isso torna o direcionamento estratégico da empresa mais difícil; e d) **o acionista não tem personalidade única**, **sendo que a dualidade Estado e Governo tende a aumentar a rotatividade dos dirigentes e prejudicar a estabilidade empresarial** (grifou-se) (evidência 19, p. 9).

271. Essa dispersão de propriedade em diferentes órgãos não encontra respaldo nas melhores práticas de Governança Corporativa, as quais argumentam que o direito de propriedade deve ser exercido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

pelo Estado a partir de uma política clara e explícita, com as atribuições de cada órgão bem definidas. Também recomendam a centralização da função de propriedade em uma entidade coordenadora independente, que não se confundisse com os órgãos formuladores de políticas, a fim de melhorar a prestação de contas e evitar potenciais conflitos de interesses. Tal entidade exerceria papel importante em conciliar os interesses públicos do Estado aos interesses empresariais da Companhia, dualidade que permeia a condução dos negócios em sociedades de economia mista.

272. Em suma, constatou-se que inexistem atribuições claras quanto ao exercício da função de propriedade estatal, feito de maneira descoordenada. No tocante à Petrobras, o exercício de propriedade difuso traz prejuízos a transparência, ao direcionamento estratégico e, especialmente, ao *accountability*. Uma vez que não existiam objetivos de gestão a serem perseguidos por quem geria as participações acionárias da União, nem delimitação das respectivas responsabilidades, restou prejudicada a prestação de contas em relação aos resultados que deveriam ter sido atingidos com a gestão desses ativos comerciais.

273. Por fim, pondera-se que, em um âmbito mais amplo, o exercício de propriedade pautado em uma política clara permitiria a identificação de uma entidade ou órgão responsável centralizar e exercer a função de propriedade do Estado. Essa identificação possibilitaria um melhor controle social sobre como os recursos patrimoniais do Estado estão sendo geridos, se existe retorno tanto em termos sociais quanto financeiros, levando em conta que além dos objetivos de interesse público a serem perseguidos por essas empresas, os ganhos decorrentes de lucros e dividendos dessa gestão empresarial do Estado podem ser revertidos para o financiamento do bem-estar social.

IV.1.3 Fragilidades no rito de indicação para membros do conselho (falta de critérios objetivos, transparência, rastreabilidade, segregação de funções e balanceamento de poder nas indicações da União para membros do Conselho de Administração da Petrobras)

274. Pelo exposto nos tópicos anteriores, apurou-se que o Estado não delimitou o interesse público orientado à Petrobras nem atuou de forma adequada no exercício de propriedade, desempenhado por diferentes órgãos. Ambas as vulnerabilidades deram azo a um ambiente em que o atendimento ao interesse púbico e o exercício de propriedade se confundiram com a atribuição de indicar membros ao Conselho de Administração da Companhia. Dessa forma, perquiriu-se o processo de seleção e indicação de membros ao CA da Petrobras.

275. No tocante ao tema das indicações de conselheiros, o Enunciado 3 do Referencial Teórico diz:

> **Enunciado 3 – Governança de Estatais: A atuação do Estado em relação ao processo de seleção, indicação, eleição e orientação de membros dos Conselhos de Administração das sociedades de economia mista deve-se pautar nas melhores práticas de governança (transparência, segregação de funções, *accountability*), de modo a garantir e preservar a independência desses administradores no exercício de suas atribuições nas estatais.**

276. Realizados os exames de auditoria, constatou-se que, no período de 2006 a 2015, o processo de seleção e indicação dos membros do Conselho de Administração da Petrobras pela União não era adequado para manutenção de um colegiado independente. Ademais, a falta de critérios objetivos, transparência, rastreabilidade, segregação de funções e balanceamento de poder no rito de indicação de conselheiros são empecilhos para o *accountability* dessas indicações no âmbito da União.

Situação encontrada

277. Inicialmente, repisa-se que o Conselho de Administração é o principal órgão de governança de uma SEM, tendo a incumbência de orientar e direcionar a companhia por meio da definição de seus objetivos estratégicos. Além disso, compete ao Conselho eleger e destituir os Diretores, bem como fiscalizar a gestão destes últimos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

278. A indicação de membros para o CA das Sociedades de Economia Mista é regida por diferentes leis e decretos.

279. A Lei das S/A dispõe que o acionista majoritário tem o poder de eleger a maioria dos administradores da Companhia (art. 116). Isso significa que, como acionista majoritária das SEM federais, a União elege a maioria dos membros de seus conselhos de administração.

280. Conforme abordado no tópico anterior, em que pese o Decreto 757/1993 ter sido revogado pelo Decreto 8.945/2016, o qual regulamentou a Lei das Estatais, não houve alteração do processo de indicação de dirigentes para as estatais. O Decreto 8.945/2016 continua permitindo que o Ministério da Fazenda indique, no mínimo, um membro para o Conselho Fiscal das empresas estatais (art. 40, §2°). Enquanto que o Decreto-Lei 200 em seu artigo 26 mantém a participação do Ministério Supervisor na indicação da maioria dos conselheiros de administração. Ademais, por força da Medida Provisória 782/2017, o Ministério do Planejamento tem o direito de indicar um conselheiro para o CA das estatais.

281. No caso específico da Petrobras, o Estatuto Social, aprovado em 2007, trazia as seguintes disposições:

> Art. 18 O Conselho de Administração será integrado por, no mínimo, **cinco membros até nove membros eleitos** pela Assembléia Geral dos Acionistas, a qual designará dentre eles o Presidente do Conselho, todos com prazo de gestão que não poderá ser superior a 1 (um) ano, **admitida a reeleição.**
>
> (...)
>
> Art. 19 No processo de eleição dos membros do Conselho de Administração pela Assembléia Geral de Acionistas serão observadas as seguintes regras:
>
> I - **É assegurado aos acionistas minoritários o direito de eleger um dos Conselheiros**, se maior número não lhes couber pelo processo de voto múltiplo.
>
> II - **É assegurado aos acionistas titulares de ações preferenciais**, que representem em conjunto, no mínimo, 10% (dez por cento) do capital social, **excluído o acionista controlador, eleger e destituir 1 (um) membro do Conselho de Administração, em votação em separado na Assembléia Geral**, não se aplicando à Companhia a regra contida no § 4º do art. 8º da Lei 10.303, de 31 de outubro de 2001 (evidência 20, p. 7).

282. A partir de 2011, com a edição da Lei 12.353/2010, um novo inciso foi incluído no art. 19 do Estatuto da Companhia, aumentando para dez o número de membros do CA pelo acréscimo da participação de representante dos trabalhadores:

> IV - É assegurado aos empregados o direito de indicar 1 (um) membro do Conselho de Administração em votação em separado, pelo voto direto de seus pares, conforme §1º do artigo 2º da Lei 12.353 de 28 de dezembro de 2010 (evidência 20, p. 109).

283. Assim, no período avaliado, o Conselho de Administração da Petrobras era composto por sete membros indicados pela União – seis indicados pelo MME e um pelo MPDG –; um membro indicado pelos acionistas minoritários; um membro indicado pelos acionistas preferencialistas; e, após 2010, um membro indicado pelos empregados.

284. Após a seleção dos nomes, o processo segue conforme o rito disposto no Decreto 89.309/1984. Resumidamente, os nomes passam pela consulta da Casa Civil, sendo encaminhados ao Ministério da Fazenda para despacho do Ministro que se traduz no voto a ser lido pela PGFN como representante da União nas Assembleias Gerais das sociedades de economia mista.

285. Conhecido o processo de seleção e indicação dos conselheiros administrativos para a Petrobras, a equipe de auditoria solicitou esclarecimentos quanto aos critérios e política para indicação de membros do Conselho de Administração da estatal petrolífera entre 2004 e 2015. Em resposta, a Companhia encaminhou os Estatutos Sociais da Petrobras, destacando os itens que estabeleceriam tais critérios (evidência 21).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

286. No caso do Estatuto Social de 2010, os critérios estariam presentes nos seguintes dispositivos: Artigo 13, § 2º; Artigo 18 caput e parágrafo único; Artigo 19 caput e incisos I, II e III; Artigo 20 caput e §1º; Artigos 21 e 24; Artigo 25 caput; Artigo 27 §1º, §2º e §3º; Artigo 29, inciso IV; Artigo 38, incisos II, III e IV; Artigo 39, inciso III; e Artigo 40, inciso X.

287. Da leitura dos dispositivos acima, observa-se que grande parte trata da eleição dos conselheiros e diretores (número de membros, período de mandato, direito a voto, etc.), mas apenas o § 1º do art. 20 e o art. 21 fazem menção quanto à indicação dos nomes ao Conselho de Administração da Petrobras:

> Art. 20 A Diretoria Executiva será composta de um Presidente, escolhido dentre os membros do Conselho de Administração, e até seis Diretores, eleitos pelo Conselho de Administração, dentre brasileiros residentes no País, com prazo de gestão que não poderá ser superior a 3 (três) anos, permitida a reeleição, podendo ser destituídos a qualquer tempo.
>
> § 1º O Conselho de Administração deverá observar na escolha e eleição dos Diretores a sua capacidade profissional, notório conhecimento e especialização nas respectivas áreas de contato em que esses administradores irão atuar, observado o Plano Básico de Organização.
>
> (...)
>
> Art. 21 A investidura em cargo de administração da Companhia observará as condições impostas pelos arts. 147 e 162 da Lei 6.404, de 1976, não podendo, também, ser investidos no cargo os que no Conselho de Administração, na Diretoria Executiva, ou no Conselho Fiscal tiverem ascendentes, descendentes ou colaterais (evidência 20, p. 60).

288. Com relação à política de indicação de membros para o CA da Petrobras, a Companhia informou que:

> Em atendimento ao solicitado no item "i" do Oficio 006-508/2015-TCU/SeinfraPet, de 23/12/2016, informamos que, no período de 2004 a 2015, as regras de indicação de dirigentes, entende-se membros de Conselho de Administração e Diretoria Executiva da Petrobras, encontravam-se previstas no Estatuto Social da Companhia. Adicionalmente, as Diretrizes de Governança Corporativa da Petrobras, documento aprovado pelo Conselho de Administração, definia requisitos de qualificações e experiências a serem atendidos pelos candidatos a Conselheiro de Administração (anexos 1 a 5).
>
> Em 2016, foi aprovada pelo Conselho de Administração a "Política de Indicação dos Membros do Conselho Fiscal, Conselho de Administração e Diretoria Executiva da Petrobras" documento contemplado no capítulo VI do "Código de Boas Práticas" da Petrobras (anexo 6) (...) (evidência 22, p. 1)

289. Nessa mesma linha, o Ministério de Minas e Energia foi indagado no que tange às indicações de sua responsabilidade, obtendo-se a seguinte resposta:

> Resposta: **definidas as indicações dos dirigentes da Petróleo Brasileiro S/A, de 2004 a 2015, cabia ao Ministério de Minas e Energia o encaminhamento**, via sistema especifico, para consulta à Casa Civil da Presidência da República, tendo em vista o disposto no Decreto n° 757, de 1993;
>
> após a liberação por parte da Casa Civil da Presidência da República quanto à inexistência de óbice em relação ao indicado, com base no disposto no Decreto n° 757, de 1993, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN cuidava da manifestação dos respectivos votos, que eram aprovados pelo Ministro de Estado da Fazenda, para posterior eleição dos membros do Conselho de Administração nas Assembleias Gerais Ordinárias e Extraordinárias; e
>
> com relação aos Diretores, após iguais procedimentos constantes do Decreto n° 757, de 1993, os mesmos eram eleitos via votação realizada nas reuniões do Conselho de Administração da Petrobras (grifou-se) (evidência 23).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

290. A resposta, entretanto, ainda não esclarecia a forma de definição dos nomes dos indicados e os critérios para tanto, sendo solicitados complementos ao item acima, obtendo-se a seguinte resposta do MME:

> 2. **no caso de Diretores**, **as indicações contemplavam empregados do próprio Quadro da Empresa com perfil adequado para o cargo considerado** e, também, pessoas não pertencentes à organização que tivessem formação e experiência profissional condizentes com o cargo. Nas duas situações os nomes indicados eram previamente submetidos à Casa Civil da Presidência da República, nos termos do Decreto no 757, de 19 de fevereiro de 1993.
>
> 3. em relação às indicações **para o Conselho de Administração, observava-se a representação dos acionistas minoritários, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério de Minas e Energia.** A propósito, essas indicações tinham que observar, considerando a trajetória de vida e profissional do indicado, os critérios de notórios conhecimentos e experiência, idoneidade moral e reputação ilibada, conforme definido no Decreto no 757, de 1993. Da mesma forma, **os nomes eram, também, previamente submetidos à apreciação da Casa Civil da Presidência da República** (grifou-se) (evidência 24).

291. No que tange à independência dos membros do Conselho de Administração da Petrobras, destaca-se que a estatal declarou se preocupar em preencher os requisitos de independência exigidos pela *Securities and Exchange Comission* (SEC), em decorrência da Lei Sarbanes-Oxley (SOX), aplicável para todas as empresas com ações na bolsa de valores americana. Esses requisitos são a composição do Comitê de Auditoria Estatutário (CAE) somente com membros independentes do CA e a restrição à indicação de nomes afiliados ao acionista controlador, no caso a União.

292. Em apresentação à equipe de auditoria, o Jurídico da Petrobras elucidou que, para ser considerado independente, o membro do Conselho não poderá: i) aceitar qualquer pagamento (a título de consultoria, aconselhamento, etc.), diretamente ou indiretamente, da companhia emissora ou das suas subsidiárias além da remuneração por participar no conselho de administração; e ii) ser pessoa afiliada da companhia emissora ou de suas afiliadas (aquele que, diretamente ou indiretamente, controle, seja controlado por ou esteja sob o controle comum da companhia emissora, bem como diretores, gerentes, conselheiros empregados) (evidência 25, p. 9-10).

293. Com relação ao segundo requisito da SEC, esclarece-se que uma das isenções ao citado impedimento permite que indicados para compor o Conselho de Administração por governos estrangeiros (no caso o Brasil em relação aos Estados Unidos) 'sejam isentos do cumprimento do requisito de "não filiação" necessário para ocupar a posição de membro do CAE, desde que observem o requisito de "remuneração" e não sejam diretor-executivo'. Isso significa que a Petrobras não precisava preencher o requisito da não filiação, o que permitia que membros do governo integrassem seu Conselho Administrativo.

294. Em razão disso, os membros do Conselho de Administração da Petrobras vinculados à União (acionista controlador) eram considerados independentes, considerando o critério da legislação americana.

Análise

295. De acordo com as informações apresentadas na situação encontrada deste item, pode-se afirmar que o processo de seleção, indicação e eleição dos membros do Conselho de Administração da Petrobras seguiu o rito estabelecido na legislação e no Estatuto Social da empresa.

296. Salienta-se que tal rito concentrou as indicações dos conselheiros no MME, o qual indicava seis conselheiros. O MPDG também era responsável por indicar um membro. Além da concentração de poder no titular de uma única pasta, pois somente um ministério teria a prerrogativa de indicar a maioria do conselho da Petrobras (seis entre dez), esse rito mostrou-se inadequado, em razão da falta de separação entre quem formula a política pública e quem tem a responsabilidade por apontar os membros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

do conselho, o que acaba por culminar na indicação de membros alinhados com o Governo, e pela falta de transparência e rastreabilidade do processo, no qual não foi possível identificar a origem e o critério para escolha dos nomes indicados.

297. Quanto ao primeiro aspecto, a própria composição do Conselho da Petrobras analisada adiante ilustrará o conflito existente.

298. Já com relação a falta de transparência, rastreabilidade e *accountability*, estes restaram evidentes na situação encontrada. Conforme resposta do Ministério de Minas e Energia ao questionamento da equipe de auditoria, as indicações de membros feitas por esse ministério observavam a trajetória de vida e profissional do indicado, os critérios de notórios conhecimentos e experiência, idoneidade moral e reputação ilibada, conforme determina a legislação. No entanto, não ficou claro de onde surgiam os nomes ou os critérios para escolha daqueles que eram indicados pelo ministério, não sendo possível, então, afirmar que o processo de indicação de membros para o Conselho de Administração da Petrobras pelo MME era transparente ou que permitisse alguma rastreabilidade. Outrossim, não foram identificados procedimentos que vinculassem os responsáveis a fazerem algum tipo de prestação de contas em relação às suas indicações.

299. Com relação ao Estatuto Social da Petrobras, constatou-se que ele não esclarece de que forma os nomes dos candidatos a membros do Conselho de Administração da empresa são selecionados interna ou externamente à Estatal. Além disso, esse estatuto foi omisso no estabelecimento de requisitos objetivos de seleção de conselheiros de administração, não havendo critérios objetivos e transparentes para a escolha.

300. Esses requisitos de seleção foram melhor apresentados nas "Diretrizes de Governança Corporativa da Petrobras". Este documento destacou que os candidatos a membro do CA da Petrobras devem possuir: integridade pessoal, ausência de conflito de interesses, disponibilidade de tempo, motivação, alinhamento com os valores da Companhia e conhecimento das melhores práticas de Governança Corporativa. Contudo, o documento não demonstra como cada um destes requisitos eram aferidos e ponderados (evidência 26).

301. Como resultado das análises realizadas pela equipe de auditoria, não se identificaram, tanto no Estatuto Social da Petrobras quanto em outros normativos internos, critérios objetivos para escolha dos conselheiros de administração da empresa, nem documento formal que justificasse a indicação de nomes pela União ao Conselho da Companhia.

302. É importante ressaltar que somente em 2016 foi definida política de indicação de dirigentes na Petrobras. Essa política estabeleceu um comitê de indicação, remuneração e sucessão, responsável por verificar a conformidade do processo de indicação de membros dos Conselhos de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva, face os requisitos exigidos. As indicações deverão ser acompanhadas do currículo do indicado e de uma declaração, contendo informações objetivas quanto a impedimentos e requisitos de experiência. Além disso, esse comitê deverá divulgar atas contendo a verificação da aderência ao perfil dos candidatos indicados.

303. A não rastreabilidade da origem dos nomes que compõem as cadeiras do Conselho de Administração da Petrobras prejudica a prestação de contas do órgão ou agente incumbido de indicá-los. Além disso, a falta de política de indicação de dirigentes contribui para a manutenção de conselheiros não independentes e inadequados ao cargo.

304. Além da falta transparência no processo de indicação, a escolha dos representantes da União no Conselho de Administração trazia significativa fragilidade adicional, pelo fato de não ter sido empreendida correta separação entre as atribuições de governo e empresarial desses conselheiros, impactando negativamente a independência do CA, pois não foi evitada a indicação de membros do Governo. Da análise da composição do Conselho Administrativo da Petrobras no período em questão, verifica-se a ausência de requisitos imprescindíveis para uma atuação objetiva do CA: a segregação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

funções e a independência. Essa constatação se verifica com composição desse colegiado, entre os anos de 2006 a 2015:

Tabela 3 – Indicação de membros ao Conselho de Administração da Petrobras.

		2005	2006	Indicação	Cargo na União
1	Presidente	DILMA VANA ROUSSEFF	DILMA VANA ROUSSEFF	União	Ministra Chefe da Casa Civil[1] (a partir de 06/2005)
2	Conselheiro	ANTONIO PALOCCI FILHO	GUIDO MANTEGA	União - MPDG	Ministro da Fazenda[1]
3	Conselheiro	ARTHUR ANTONIO SENDAS	ARTHUR ANTONIO SENDAS	União	
4	Conselheiro	CLAUDIO LUIZ DA SILVA HADDAD	ROGER AGNELLI	União	
5	Conselheiro	FABIO COLLETTI BARBOSA	FABIO COLLETTI BARBOSA	Acionistas minoritários	
6	Conselheiro	GLEUBER VIEIRA	GLEUBER VIEIRA	União	
7	Conselheiro	JAQUES WAGNER	SILAS RONDEAU CAVALCANTE SILVA	União	Ministro de Relações Institucionais / Ministro de Minas e Energia[2]
8	Conselheiro	JORGE GERDAU JOHANNPETER	JORGE GERDAU JOHANNPETER	Acionistas preferencialistas	
9	Conselheiro	JOSE SERGIO GABRIELLI DE AZEVEDO	JOSE SERGIO GABRIELLI DE AZEVEDO	União	
		2007	**2008**	**Indicação**	**Cargo na União**
1	Presidente	DILMA VANA ROUSSEFF	DILMA VANA ROUSSEFF	União	Ministra Chefe da Casa Civil[1]
2	Conselheiro	GUIDO MANTEGA	GUIDO MANTEGA	União - MPDG	Ministro da Fazenda[1]
3	Conselheiro	ARTHUR ANTONIO SENDAS	ARTHUR ANTONIO SENDAS	União	
4	Conselheiro	ROGER AGNELLI	LUCIANO GALVAO COUTINHO	União	- / Presidente do BNDES
5	Conselheiro	FABIO COLLETTI BARBOSA	FABIO COLLETTI BARBOSA	Acionistas minoritários	
6	Conselheiro	FRANCISCO ROBERTO DE ALBUQUERQUE	FRANCISCO ROBERTO DE ALBUQUERQUE	União	
7	Conselheiro	SILAS RONDEAU CAVALCANTE SILVA	SILAS RONDEAU CAVALCANTE SILVA	União	Ministro de Minas e Energia até 2007[2]
8	Conselheiro	JORGE GERDAU JOHANNPETER	JORGE GERDAU JOHANNPETER	Acionistas preferencialistas	
9	Conselheiro	JOSE SERGIO GABRIELLI DE AZEVEDO[3]	JOSE SERGIO GABRIELLI DE AZEVEDO[3]	União	
		2009	**2010**	**Indicação**	**Cargo na União**
1	Presidente	DILMA VANA ROUSSEFF	GUIDO MANTEGA	União - MPDG	Ministra Chefe da Casa Civil[1] / Ministro da Fazenda[1]
2	Conselheiro	GUIDO MANTEGA	MARCIO PEREIRA ZIMMERMANN	União	Ministro da Fazenda[1] / Ministro de Minas e Energia[2]
3	Conselheiro	SERGIO FRANKLIN QUINTELLA	SERGIO FRANKLIN QUINTELLA	União	
4	Conselheiro	LUCIANO GALVAO COUTINHO	LUCIANO GALVAO COUTINHO	União	Presidente do BNDES
5	Conselheiro	FABIO COLLETTI BARBOSA	FABIO COLLETTI BARBOSA	Acionistas minoritários	
6	Conselheiro	FRANCISCO ROBERTO DE ALBUQUERQUE	FRANCISCO ROBERTO DE ALBUQUERQUE	União	
7	Conselheiro	SILAS RONDEAU CAVALCANTE SILVA	SILAS RONDEAU CAVALCANTE SILVA	União	
8	Conselheiro	JORGE GERDAU JOHANNPETER	JORGE GERDAU JOHANNPETER	Acionistas preferencialistas	
9	Conselheiro	JOSE SERGIO GABRIELLI DE AZEVEDO[3]	JOSE SERGIO GABRIELLI DE AZEVEDO[3]	União	
		2011	**2012**	**Indicação**	**Cargo na União**
1	Presidente	GUIDO MANTEGA	GUIDO MANTEGA	União - MPDG	Ministro da Fazenda[1]
2	Conselheiro	MARCIO PEREIRA ZIMMERMANN	MARCIO PEREIRA ZIMMERMANN	União	Secretário Executivo do MME[2]
3	Conselheiro	SERGIO FRANKLIN QUINTELLA	SERGIO FRANKLIN QUINTELLA	União	
4	Conselheiro	LUCIANO GALVAO COUTINHO	LUCIANO GALVAO COUTINHO	União	Presidente do BNDES

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

5	Conselheiro	JOSUE CHRISTIANO GOMES DA SILVA	JOSUE CHRISTIANO GOMES DA SILVA	Acionistas minoritários	
6	Conselheiro	FRANCISCO ROBERTO DE ALBUQUERQUE	FRANCISCO ROBERTO DE ALBUQUERQUE	União	
7	Conselheiro	ANTONIO PALOCCI FILHO/MIRIAM APARECIDA BELCHIOR	MIRIAM APARECIDA BELCHIOR	União	Ministra do Planejamento[1]
8	Conselheiro	JORGE GERDAU JOHANNPETER	JORGE GERDAU JOHANNPETER	Acionistas preferencialistas	
9	Conselheiro	JOSE SERGIO GABRIELLI DE AZEVEDO[3]	MARIA DAS GRACAS SILVA FOSTER[3]	União	
10	Conselheiro		SILVIO SINEDINO PINHEIRO	Representante dos empregados	
		2013	**2014**	**Indicação**	**Cargo na União**
1	Presidente	GUIDO MANTEGA	GUIDO MANTEGA	União	Ministro da Fazenda[1]
2	Conselheiro	MARCIO PEREIRA ZIMMERMANN	MARCIO PEREIRA ZIMMERMANN	União	Secretário Executivo do MME[2]
3	Conselheiro	SERGIO FRANKLIN QUINTELLA	SERGIO FRANKLIN QUINTELLA	União	
4	Conselheiro	LUCIANO GALVAO COUTINHO	LUCIANO GALVAO COUTINHO	União	Presidente do BNDES
5	Conselheiro	MAURO GENTILE RODRIGUES DA CUNHA	MAURO GENTILE RODRIGUES DA CUNHA	Acionistas minoritários	
6	Conselheiro	FRANCISCO ROBERTO DE ALBUQUERQUE	FRANCISCO ROBERTO DE ALBUQUERQUE	União	
7	Conselheiro	MIRIAM APARECIDA BELCHIOR	MIRIAM APARECIDA BELCHIOR	União	Ministro da Fazenda[1] / Ministra do Planejamento[1]
8	Conselheiro	JORGE GERDAU JOHANNPETER	JOSÉ GUIMARÃES MONFORTE	Acionistas preferencialistas	
9	Conselheiro	MARIA DAS GRACAS SILVA FOSTER[3]	MARIA DAS GRACAS SILVA FOSTER[3]	União	
10	Conselheiro	JOSE MARIA FERREIRA RANGEL	SILVIO SINEDINO PINHEIRO	Representante dos empregados	

Fonte: elaboração própria, com base em documentos encaminhados pela Petrobras
[1] - Integra a CGPAR, o CGPAC e o CNPE
[2] - Integra apenas o CNPE
[3] - Presidente da Petrobras

305. Além da composição do Conselho de Administração da Petrobras no período em análise, a tabela acima informa quem era o presidente da estatal à época e os responsáveis pela indicação de cada conselheiro.

306. Constata-se que muitos dos membros do CA da Petrobras entre 2006 a 2015 exerciam outras funções relevantes no Governo Federal, as quais também demandavam tempo e comprometimento, como, por exemplo, titulares dos Ministérios da Fazenda, da Casa Civil e de Minas e Energia. Além disso, é possível observar que alguns dos conselheiros permaneceram no cargo por períodos prolongados.

307. Pode-se concluir, então, que dois requisitos imprescindíveis para garantir a atuação objetiva do Conselho de Administração da Petrobras não estavam presentes no período analisado: a segregação de funções e a independência.

Inobservância ao princípio da segregação de funções

308. A segregação de funções visa separar as atribuições de diferentes indivíduos em determinado processo ou operação, evitando a concentração de poder e o conflito de interesses que poderiam existir caso um indivíduo – ou grupo de indivíduos – atue em funções-chave de uma entidade (p.e. autorização, aprovação, execução, controle...). No caso das sociedades de economia mista, a segregação de funções também se aplica à relação Governo-Estatal e, por conseguinte, aos indivíduos presentes em cargos decisórios do Governo e da estatal.

309. Portanto, a presença de Ministros de Estado e de outras autoridades de governo como membros do Conselho de Administração da Petrobras não respeita o princípio da segregação de funções,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

elevando os riscos de conflito de interesses. O cargo de Ministro de Estado carrega consigo grande responsabilidade e comprometimento com os interesses e objetivos do governo. Em razão disso, decisões ou políticas empresariais definidas pelo Conselho de Administração da empresa podem ser questionadas quanto a seus reais objetivos, principalmente tendo em vista não haver política do Estado que delimite a atuação da Petrobras para atingimento de seu interesse público.

310. Compromete ainda mais a falta de segregação de funções o fato de comporem o Conselho de Administração da Petrobras indivíduos responsáveis por estabelecer as diretrizes de governança para as estatais, definir as diretrizes e políticas no setor energético, implementar as referidas políticas e zelar pela fiscalização da Estatal.

311. O Ministério da Fazenda – estratégico e de alta relevância para o país – é o órgão responsável por formular e executar a política econômica do Brasil. A Petrobras, por sua vez, em razão de sua magnitude, tem grande relevância para a economia do país, pois movimenta bilhões de reais anualmente e, no período analisado, era responsável por três dos quatro maiores projetos de investimentos incluídos no PAC (http://www.pac.gov.br/i/b8). Inclusive, a própria política de preços da Companhia tem impacto na inflação do país. Em razão disso, considera-se que a presença do Ministro da Fazenda – responsável por conduzir a política econômica brasileira – no Conselho de Administração da Petrobras aumentava o risco do conflito de interesse e afronta o princípio da segregação de funções.

312. Um exemplo claro desse problema foi observado na condução da Capitalização da Petrobras e na Cessão Onerosa, ambas realizadas em 2010. Resumidamente, essa operação casada serviu ao financiamento do plano de investimentos da Petrobras, com a integralização do Governo na forma de emissão de títulos públicos. Em contrapartida, a Cessão Onerosa antecipou receitas do Governo, com a cessão do direito de exploração de 5 bilhões de barris de petróleo e gás natural de áreas do Pré-Sal à Petrobras, a qual desembolsou um valor de R$ 75 milhões. Essa transação entre o Governo Federal e a Estatal permitiu que o primeiro auferisse uma "receita de concessão" bilionária (diferença entre o pagamento da Cessão Onerosa e a compra de ações da Companhia). Tal receita possibilitou um elevado superávit primário à época. Fundamental destacar que essa operação envolveu os Ministros da Fazenda e de Minas e Energia como representantes dos interesses da União, os quais eram também conselheiros administrativos da Petrobras, ou seja, integravam as duas partes do acordo.

313. Tal situação resta evidenciada pela Lei 12.276, de 30 de junho de 2010, a qual instituiu formalmente a cessão onerosa. Observa-se que, ao fim do texto da Lei, os nomes dos dois supracitados Ministros aparecem em sua publicação abaixo do nome do Presidente da República à época (http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=30/06/2010). A Lei ainda traz dispositivos em que tais Ministros atuam ativamente na operação:

> Art. 1º Fica a União autorizada a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, em áreas não concedidas localizadas no pré-sal.
>
> § 1º A Petrobras terá a titularidade do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos produzidos nos termos do contrato que formalizar a cessão definida no caput.
>
> (...)
>
> **§ 5º As condições para pagamento em títulos da dívida pública mobiliária federal serão fixadas em ato do Ministro de Estado da Fazenda**.
>
> Art. 2º O contrato que formalizará a cessão de que trata o art. 1o deverá conter, entre outras, cláusulas que estabeleçam:
>
> **Parágrafo único. O contrato e sua revisão deverão ser submetidos à prévia apreciação do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE.**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

314. Outro exemplo de afronta ao princípio da segregação de funções ocorreu na eleição do Ministro da Fazenda como Conselheiro de Administração da Petrobras. Conforme já apresentado, a indicação de conselheiros representantes da União é feita pelos Ministérios do Planejamento e de Minas e Energia, após consulta à Casa Civil da Presidência da República. Posteriormente, o voto da União, à cargo da PGFN e consubstanciado por meio de despacho do Ministro da Fazenda, elegia os nomes indicados. O mesmo Ministro da Fazenda também era o responsável por indicar um dos membros efetivos e respectivo suplente do Conselho Fiscal da estatal petrolífera (art. 1º, § 3º, do extinto Decreto 757/1993; §2° do art. 40 do Decreto 8.945/2016), órgão responsável por fiscalizar os atos dos administradores. Portanto, o Ministro da Fazenda praticamente elegeu a si mesmo, além de ter indicado conselheiro fiscal que fiscalizaria seus atos no CA (evidência 27, p. 14-16). Semelhante situação ocorria com as indicações do Ministério de Minas e Energia.

315. Outro indicador de afronta ao princípio da segregação de funções ocorreu pela presença de Ministros de Estado que compunham o Conselho de Administração da Petrobras em comitês e conselhos da União. Nos anos analisados, constatou-se que, em alguns períodos, os Ministro do Planejamento, da Fazenda e da Casa Civil participaram simultaneamente do CA da Petrobras e da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), do Comitê Gestor do PAC (CGPAC), responsável pela acompanhamento e supervisão do PAC, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), responsável por assessorar o Presidente da República, e do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Isso demonstra que os titulares dessas pastas ao mesmo tempo em que exerciam suas atividades ministeriais e integravam órgãos relevantes na condução da Governança da União, estavam presentes como membros do Conselho de Administração da Petrobras, responsável pela governança da estatal e por traçar suas diretrizes. Da mesma forma, como membros do CNPE, esses ministros eram responsáveis por formular diretrizes e políticas no setor de energia, ao mesmo tempo em que exerciam a função de conselheiro da Petrobras, maior empresa do setor energético do país, executora de variados investimentos na área.

316. É importante destacar que, a partir da leitura das atas das reuniões do Conselho de Administração da estatal feita pela equipe de auditoria, até 2013 – quando os representantes dos acionistas minoritários deixaram de ser instituições potencialmente ligadas direta ou indiretamente à União –, constatou-se que havia poucos debates sobre assuntos relevantes – entre eles os empreendimentos de refino – e as votações eram feitas em bloco. Assim, cabe indagar se um dos motivos para isso seria o fato de grande parte dos membros do CA da Petrobras estarem presentes em outros colegiados governamentais.

317. Outra participação no CA da estatal petrolífera que afronta o princípio da segregação das funções foi a do presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), empresa pública responsável por fomentar diferentes setores da economia brasileira por meio de financiamentos e investimentos, a qual já financiou projetos de investimentos da Petrobras. Inclusive, em 2010, o BNDES, após empréstimo da União, comprou ações da Companhia após autorização do então Ministro da Fazenda – que também era membro do Conselho de Administração da Petrobras.

Inobservância ao princípio da independência

318. Além da segregação de funções, outro princípio que deve ser perseguido para garantir a atuação objetiva de um Conselho de Administração é o da independência, pois as melhores práticas de Governança Corporativa mostram que um CA majoritariamente independente possui juízo de valor imparcial na condução dos negócios da empresa. O princípio da independência tem especial relevância no caso de sociedades de economia mista pelo fato de a maioria dos membros dos CA das SEM ser indicada por órgão ou entidade governamental – a União, no caso de estatais federais. A falta de independência poderia levar esses conselheiros a priorizar o interesse do acionista controlador que os elegeu, em detrimento do interesse da própria companhia. Assim, em nome do princípio da independência, a atuação do membro do conselho de administração de uma SEM deve ser objetiva,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

pautada na observância da perenidade da organização, conduzida em prol da companhia e orientada conforme os interesses e o objeto social da empresa.

319. No caso específico do Conselho de Administração da Petrobras, conforme já demonstrado, no período analisado houve a presença de inúmeros Ministros de Estado e outros indivíduos que exerciam posições privilegiadas no Governo Federal, em desrespeito a uma adequada segregação de funções. Tal situação, por si só, também compromete a independência daquele colegiado.

320. Inclusive, essa questão já foi debatida por esta Corte de Contas no processo TC 025.815/2008-2, que teve como objetivo conhecer as principais práticas de Governança Corporativa da Petrobras e culminou com a prolação do Acórdão 691/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Augusto Nardes. Um dos aspectos observados nesse trabalho foi a ausência da maioria de membros independentes no Conselho de Administração da Petrobras, pontuando que:

> Uma estrutura de CA com mais conselheiros independentes possibilita que os conselheiros analisem as matérias com maior imparcialidade, evitando, assim, possíveis conflitos de interesses. Além disso, possibilita também que os conselheiros atuem a favor dos sócios como um todo, inclusive União, evitando, assim, a gestão parcial em favor de algum sócio em particular (evidência 28, p. 14).

321. Em consequência, o plenário do TCU decidiu por recomendar à CGPAR que desenvolvesse estudos sobre o conceito de independência e a quantidade de conselheiros independentes que o conselho de administração de cada empresa estatal deveria possuir (item 9.2.1).

322. Cumpre mencionar que a Resolução n º 3, de 31 de dezembro de 2010, da CGPAR abordou quase todos os aspectos solicitados em resposta às recomendações do supracitado Acórdão (evidência 18, p. 3). No entanto, não foi feita qualquer menção à questão da independência dos conselheiros. Vale frisar que dois membros do CA da Petrobras compunham a maioria da CGPAR à época, na condição de ministros. Outra vez fica latente a questão da falta de segregação de funções, em razão de conselheiros não independentes de uma SEM terem a competência de traçar diretrizes para independência em estatais.

323. Outro fato que afrontou o princípio da independência no que tange ao Conselho de Administração da Petrobras no período analisado foi a atuação de instituições potencialmente ligadas direta ou indiretamente à União como representantes dos acionistas minoritários.

324. A Lei 6.404/1976, no art. 141, § 4º, assegura aos acionistas detentores de, no mínimo, 15% das ações com direito a voto (minoritários) e detentores de ações preferenciais representativas de, no mínimo, 10% do capital social (preferencialistas), o direito de elegerem um conselheiro cada, em votação em separado na Assembleia Geral, excluído o acionista controlador. O mesmo direito consta do Estatuto Social da Petrobras.

325. No entanto, o Sr. Mauro Gentile Rodrigues da Cunha, em depoimento no Processo Administrativo Sancionador (PAS) 11/2012 da CVM, de relatoria da Diretora Ana Dolores Moura, – instaurado para apurar alegadas infrações a dispositivos da Lei 6.404/1976 nas Assembleias Geral Ordinária e Extraordinária da Petrobras realizadas em 2011 e 2012 –, declarou que a capitalização da Petrobras, desde seu anúncio em 2009, iniciou um processo de destruição de valor da companhia que provocou a mobilização de acionistas minoritários brasileiros e estrangeiros para eleição de um membro independente para o CA da estatal "pela primeira vez". Nas palavras do depoente:

> Por ocasião da renúncia do Sr. Fabio Barbosa, esses investidores convergiram em torno da AMEC e decidiram submeter o nome do seu então Presidente, Edison Garcia, à eleição. **Perderam, tendo em vista as dificuldades operacionais de incluir candidatos nas cédulas de votação e o fato de fundos de pensão de empresas estatais, além do BNDES, terem votado como se minoritários fossem.** Em 2012, o esforço se repetiu. Nesse momento eu já era Presidente da AMEC; portanto, fui o candidato. Perdemos novamente. Em 2013, fruto de um trabalho negocial entre investidores e a companhia, além de aprimoramento nas normas da CVM que **permitiram a inclusão de candidatos**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> **verdadeiramente independentes**, fui eleito membro do Conselho de Administração (grifou-se) (evidência 29, p. 84).

326. A CVM constatou que entidades ligadas ao governo, votaram na condição de minoritários, o que revela que a União elegia mais conselheiros do que o que é permitido pela Lei 6.404/1976, algo que poderia fragilizar ainda mais o cumprimento do princípio da independência pelos membros do CA da Petrobras:

> 5. Após analisar o mapa de votação desta Assembleia, a SEP concluiu que, **na qualidade de acionistas minoritários, participaram da eleição** das pessoas acima identificadas **instituições potencialmente ligadas direta ou indiretamente à União**, tais quais:
> a. FUNCEF – Fundação dos Economiários Federais;
> b. BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social;
> c. PETROS – Fundação PETROBRAS de Seguridade Social;
> d. PREVI – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil.
> 6. A SEP apontou, nessa esteira, para a possibilidade de ocorrência de infração aos artigos 141, 161 e 239 da Lei n.º 6.404/1976, dentre outros dispositivos, uma vez que tais instituições seriam potencialmente ligadas à União, controladora da PETROBRAS, e estariam, por lei, impedidas de votar em deliberações reservadas aos acionistas minoritários.
> (...)
> 11**. A AMEC relatou que PETROS, PREVI, FUNCEF, BNDES e BNDESPar -todas entidades ligadas ao acionista controlador da PETROBRAS -, participaram da eleição em separado para eleger os representantes dos acionistas minoritários detentores de ações ordinárias e dos acionistas detentores de ações preferenciais, para ocupar assentos nos conselhos de administração e fiscal da Companhia**. A AMEC destacou ainda que durante a AGO/E, o presidente da mesa solicitou que fossem indicados os nomes dos candidatos. Segundo a AMEC, acionistas minoritários presentes apresentaram dois nomes que foram ignorados pela mesa. A AMEC concluiu que Jorge Gerdau e Josué Gomes foram eleitos sem terem sido indicados (evidência 30, p. 3-4).

327. A partir das apurações no âmbito do processo, a CVM concluiu pela responsabilização de PETROS, PREVI, FUNCEF, BNDES, BNDES Participações S.A e do Diretor Financeiro da Petrobras à época, o Sr. Almir Guilherme Barbassa. Estes três últimos firmaram termos de compromisso de maneira a encerrar o processo contra eles.

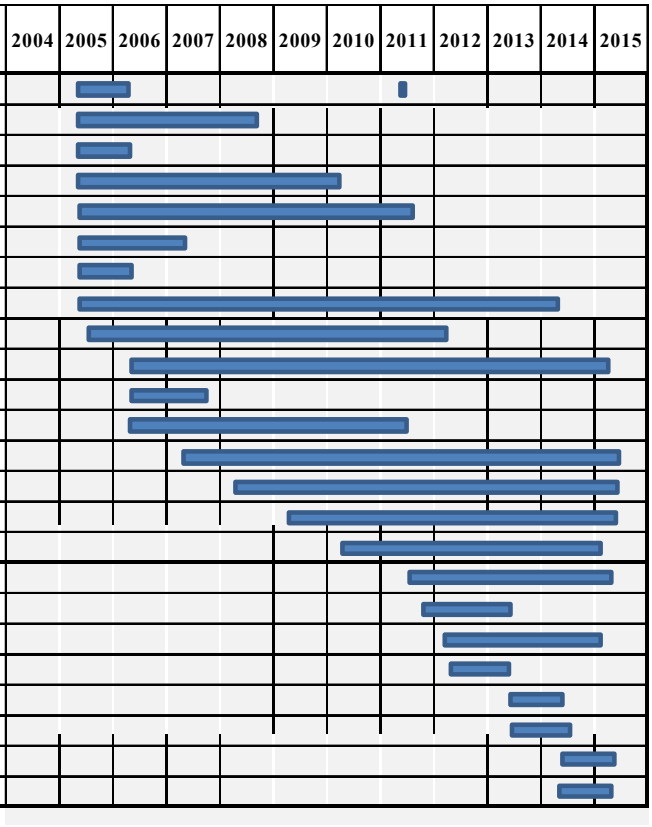
328. Assim, como desfecho do processo, PREVI e FUNCEF foram penalizadas com advertência e a PETROS multada por infração aos arts. 141, § 4º, incisos I e II e 239 da Lei 6.404/1976. Enquanto isso, o BNDES e o BNDES Participações celebraram termo de compromisso, no qual se comprometeram a pagar R$ 1.000.000,00 atualizados para a CVM. Da mesma forma, o Sr. Almir Guilherme Barbassa assinou termo de compromisso, obrigando-se a realizar aporte financeiro de R$ 250.000,00 para realização de Projeto de Planejamento Financeiro para Comunidades desenvolvido pela CVM.

329. Outro indicador de afronta ao princípio da independência foi a permanência prolongada de algumas pessoas no cargo de membro do Conselho de Administração da Petrobras, algo que as melhores práticas indicam que tende a diminuir ou comprometer a independência do conselheiro.

330. Conforme se observa na figura abaixo, no período analisada, há casos de conselheiros que permaneceram no cargo por quase uma década.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Nome	Início	Fim	Duração (anos)
ANTONIO PALOCCI FILHO*	01/04/2005	31/03/2006	1,00
ARTHUR ANTONIO SENDAS	01/04/2005	20/10/2008	3,56
CLAUDIO LUIZ DA SILVA HADDAD	01/04/2005	03/04/2006	1,01
DILMA VANA ROUSSEFF	01/04/2005	19/03/2010	4,97
FABIO COLLETTI BARBOSA	01/04/2005	23/09/2011	6,48
GLEUBER VIEIRA	01/04/2005	02/04/2007	2,00
JAQUES WAGNER	01/04/2005	03/04/2006	1,01
JORGE GERDAU JOHANNPETER	01/04/2005	02/04/2014	9,01
JOSE SERGIO GABRIELLI DE AZEVEDO	30/06/2005	13/02/2012	6,63
GUIDO MANTEGA	04/04/2006	26/03/2015	8,98
ROGER AGNELLI	04/04/2006	21/09/2007	1,47
SILAS RONDEAU CAVALCANTE SILVA	04/04/2006	28/04/2011	5,07
FRANCISCO ROBERTO DE ALBUQUERQUE	03/04/2007	29/04/2015	8,08
LUCIANO GALVAO COUTINHO	04/04/2008	29/04/2015	7,07
SERGIO FRANKLIN QUINTELLA	08/04/2009	29/04/2015	6,06
MARCIO PEREIRA ZIMMERMANN	22/03/2010	27/02/2015	4,94
MIRIAM APARECIDA BELCHIOR	22/07/2011	29/04/2015	3,77
JOSUE CHRISTIANO GOMES DA SILVA	01/11/2011	29/04/2013	1,49
MARIA DAS GRACAS SILVA FOSTER	13/02/2012	06/02/2015	2,98
SILVIO SINEDINO PINHEIRO**	20/03/2012	29/04/2013	1,11
JOSE MARIA FERREIRA RANGEL	30/04/2013	02/04/2014	0,92
MAURO GENTILE RODRIGUES DA CUNHA	30/04/2013	29/04/2015	2,00
SILVIO SINEDINO PINHEIRO**	03/04/2014	29/04/2015	1,07
JOSÉ GUIMARÃES MONFORTE	03/04/2014	24/04/2015	1,06



* Em 2011, ficou um mês como Conselheiro (29/04/2011 - 08/06/2011)

** Ficou por dois períodos intercalados como membro do CA

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados pela Petrobras.

Figura 6 – Período de atuação como membro do CA da Petrobras

331. Conclui-se, portanto, que o rito específico para eleição dos conselheiros não se alterou, mesmo com a promulgação da Lei 13.303/2016. Tal rito concentra a escolha da maioria dos membros indicados pela União no Ministério Supervisor. No caso da Petrobras, o MME ficou (e ainda é) responsável por indicar seis conselheiros ao colegiado máximo da Companhia, ainda que esse mesmo Ministério seja responsável pelo setor energético do país, cujo maior *player* é a própria Petrobras. Outra indicação cabe ao Ministério do Planejamento, responsável por coordenar a CGPAR e pela coordenação das empresas estatais.

332. Ainda, no período analisado, restou evidenciado que o processo de seleção e indicação dos membros do Conselho de Administração da Petrobras pela União não era transparente e passível de rastreabilidade, pois não foi possível identificar a origem dos nomes no âmbito dos ministérios, nem os critérios de aferição dos requisitos exigidos pela lei e pelas Diretrizes de Governança da Petrobras, impedindo o *accountability* dessas indicações. Além disso, a escolha desses membros infringia os princípios da segregação de funções e da independência pelo fato de muitos deles serem Ministros de Estado ou pessoas que exerciam cargos importantes no Governo Federal, o que pode ter prejudicado o julgamento objetivo do colegiado e possibilitado a emergência de conflitos de interesses.

IV.1.4 Conclusão da equipe

333. Como resultado dos exames de auditoria aplicados para se verificar como o interesse público do Estado harmonizava-se ao planejamento da Petrobras, foram identificadas três vulnerabilidades que deram azo a um ambiente empresarial desfavorável às melhores práticas de Governança Corporativa: (i) ausência de direcionamento estratégico da União; (ii) fragilidades na política de propriedade; e (iii) fragilidades no rito de indicação de membros do Conselho de Administração, com inobservância dos princípios da independência e segregação de funções.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

334. No que tange à definição do interesse público necessário à manutenção da Petrobras como empresa estatal, concluiu-se que não há política pública delimitada de modo específico para a estatal petrolífera, tampouco foram traçados objetivos e metas que a norteassem em sua função social, que deve ser necessariamente de relevante interesse coletivo. Em consequência, fica comprometida a aferição de metas e resultados em termos de benefício socioeconômico para o Estado. Ainda, a falta de diretrizes claras permite que a Petrobras se torne instrumento de políticas desvinculadas de seu objeto social, por vezes servindo a interesses de governo, e não do Estado.

335. A função de propriedade do Estado sobre a Petrobras, caracterizada essencialmente pelo zelo por ativos e resultados empresariais, não foi cumprida adequadamente. O exercício da função de propriedade ocorreu de maneira dispersa, por intermédio de diferentes órgãos da administração pública simultaneamente, mas sem que nenhum deles tenha se debruçado especificamente sobre a agregação de valor que a estatal deveria produzir para o Estado brasileiro.

336. A mera indicação de membros para o Conselho de Administração não representa, por si, ação capaz de garantir o atingimento do interesse público que justifica a empresa ser estatal. O que se viu, inclusive, foi um conjunto de fragilidades na indicação de membros, com excessiva concentração no Ministério de Minas e Energia, além de situações críticas de conflitos de competências, a exemplo de pessoas exercendo, concomitantemente, as funções de conselheiro da Petrobras e pasta do Executivo Federal. Essa mistura de atribuições afronta um dos princípios fundamentais da governança corporativa: o da independência, o que permite, novamente, que a estatal seja utilizada para fins estranhos à sua função social.

337. Assim, a ausência de direcionamento estratégico da União para a Petrobras, o não exercício adequado da função de propriedade e as fragilidades de governança provocadas pelo processo de escolha dos conselheiros da estatal representam graves falhas e demandam ajustes urgentes do Estado, de modo a evitar que a maior estatal brasileira seja utilizada para fins espúrios e desvinculados à sua razão de existir como integrante da Administração Pública federal.

IV.2. Ato de gestão ilegítimo e antieconômico, caracterizado pelo reiterado descumprimento dos deveres fiduciários impostos aos administradores

338. O exame das condutas dos membros do CA da Petrobras no exercício das suas atribuições legais e estatutárias em relação à meta de ampliação da capacidade de refino no Brasil, a qual essencialmente se vinculava à implantação das refinarias Rnest, Comperj, Premium I e II, demonstrou o reiterado e contínuo descumprimento do deveres fiduciários por parte desses administradores, caracterizando uma sequência de atos de gestão ilegítimos e antieconômicos, passíveis de sanção por parte deste Tribunal, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992).

339. Em privilégio ao reconhecimento da complexidade envolvida na atuação de gestores de empresas exploradoras de atividade econômica, na qual a presença do elemento risco se faz premente, buscou-se aproximação do Controle Externo com o Direito Empresarial, utilizando-se como critério de auditoria as práticas encontradas na jurisprudência e doutrina aplicadas a casos de responsabilidade de administradores de S/A. Assim, os deveres fiduciários dos administradores de companhias abertas impostos pela Lei das S/A foram adotados como padrão de conduta caracterizador da legitimidade e economicidade dos atos imponíveis aos administradores públicos pela LOTCU.

340. Nesse sentido, buscou-se realizar uma análise principiológica dos deveres impostos aos administradores de uma S/A para, a partir disso, desenhar o padrão de conduta esperada do gestor da alta cúpula da Petrobras. Pelo fato de a estatal constituir-se também como sociedade anônima, do ponto de vista do Direito Administrativo, entendeu-se que, no mínimo, deve-se exigir de seus administradores o cumprimento das obrigações previstas na lei que rege o mercado de capitais. Há de se ressaltar que, considerando serem eles também gestores de patrimônio público, a régua de conduta mínima exigível poderia ainda ser ainda mais rigorosa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

341. Assim, o descumprimento das obrigações previstas na Lei das S/A por esses administradores significa automaticamente a violação, com alguma gravidade, do padrão de agir esperado daqueles que guardam e gerenciam o patrimônio da União, portanto, alcançáveis pela jurisdição deste Tribunal. Em outras palavras, o descumprimento desses deveres, torna os administradores das sociedades de economia mista passíveis de responsabilização por parte do TCU, com base nas competências conferidas a esta Corte em sua Lei Orgânica e na Constituição Federal, sem qualquer prejuízo às competências de outros órgãos (p. ex a CVM), que, dentro da sua esfera de jurisdição, utilize a Lei 6.404/1976 para o exercício de suas competências legais e eventuais aplicações de sanções.

342. Conforme indicado no Referencial Teórico, entre os deveres fiduciários impostos aos administradores, despontam-se como de maior relevo os deveres de diligência e de lealdade, cabendo, inclusive, a interpretação de que os demais deveres são deles derivados. Um aspecto relevante que os diferencia reside na modalidade de conduta a que eles se vinculam quando há o seu descumprimento.

343. Enquanto a natureza do descumprimento do dever de diligência possui mais familiaridade com condutas culposas, seja por negligência ou imprudência, a falta de obediência ao dever de lealdade encontra forte relação com condutas intencionais, e, portanto, dolosas. Importa deixar assente essas relações, em virtude da caracterização de condutas que será feita a seguir, bem como, em função da relevância que tais questões possuem para as análises de responsabilização no âmbito desta Corte.

344. Em complemento às explicações do Referencial Teórico, segue um breve resumo sobre as atribuições estatutárias e legais do CA da Petrobras.

345. Conforme estabelece o atual Estatuto Social da Petrobras, o CA dessa estatal pode ser integrado por cinco a dez membros (o décimo membro foi incluído na versão aprovada em agosto de 2011), eleitos pela Assembleia Geral dos Acionistas, com prazo de gestão não superior a um ano, admitida a reeleição. A Assembleia ainda designa um dos membros para exercer o cargo de presidente do CA. O Estatuto Social também detalha as competências legais desse conselho.

346. No período de 2006 a 2015, a Petrobras foi regida por diferentes versões do Estatuto Social – as quais estão agrupadas à evidência 20 –, mas que, em essência, traziam poucas mudanças em relação a essas competências. O artigo transcrito a seguir lista as competências previstas:

> Art. 28- O Conselho de Administração é o órgão de orientação e direção superior da Petrobras, competindo-lhe:
>
> I - fixar a orientação geral dos negócios da Companhia, definindo sua missão, seus objetivos estratégicos e diretrizes;
>
> II - aprovar o plano estratégico, bem como os respectivos planos plurianuais e programas anuais de dispêndios e de investimentos;
>
> III - fiscalizar a gestão dos Diretores e fixar-lhes as atribuições, examinando, a qualquer tempo, os livros e papéis da Companhia;
>
> IV - avaliar resultados de desempenho;
>
> V - aprovar, anualmente, o valor acima do qual os atos, contratos ou operações, embora de competência da Diretoria Executiva, especialmente as previstas nos incisos III, IV, V, VI e VIII do art. 33 deste Estatuto Social, deverão ser submetidas à aprovação do Conselho de Administração;
>
> VI - deliberar sobre a emissão de debêntures simples, não conversíveis em ações e sem garantia real;
>
> VII - fixar as políticas globais da Companhia, incluindo a de gestão estratégica comercial, financeira, de investimentos, de meio ambiente e de recursos humanos;
>
> VIII - aprovar a transferência da titularidade de ativos da Companhia, inclusive contratos de concessão e autorizações para refino de petróleo, processamento de gás natural, transporte, importação e exportação de petróleo, seus derivados e gás natural, podendo fixar limites de valor para a prática desses atos pela Diretoria Executiva;
>
> IX - aprovar o Regulamento Eleitoral de escolha do membro do Conselho de Administração eleito pelos empregados (grifou-se).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

347. Portanto, o CA da Petrobras é o guardião das boas práticas de governança da empresa e o responsável pela orientação geral, definição da estratégia e monitoramento dos planos de ação. A DE, por sua vez, é responsável pela gestão direta dos negócios, em consonância com as diretrizes e objetivos definidos pelo Conselho. Logo, membros do conselho e diretores executivos possuem papéis diferentes na condução dos negócios da companhia, devendo, porém, trabalhar em sintonia.

348. A conduta diligente e leal dos membros do CA da Petrobras deve pautar o exercício tanto da competência estatutária decisória (§ II, do art. 28) quanto da fiscalizatória (§ III, do art. 28), consistentes com as atividades de aprovação de planos de negócios e fiscalização da DE. Em cada uma delas será realçada a ausência das exigibilidades caracterizadoras da boa governança pelos critérios técnicos, pela legislação, jurisprudência e doutrina, já descritas alhures.

349. A seguir, primeiramente serão relatados os fatos relevantes concernentes aos empreendimentos objeto dessa fiscalização, encontrados nas atas de reunião do CA da Petrobras entre 2006 e 2015. O relato será cronológico de forma a realçar o padrão de comportamento, ou o *standard*, apontado pela doutrina como requisito para caracterização da diligência. Em seguida, será destacada a materialidade e relevância dos projetos de refino para a Petrobras, como forma de estabelecer o nível de diligência razoavelmente requerido. Mais adiante, o descumprimento do dever de diligência será caracterizado a partir das suas três principais vertentes, quais sejam os deveres de se informar, investigar e vigiar, quando então serão apontadas as principais condutas omissivas e comissivas identificadas.

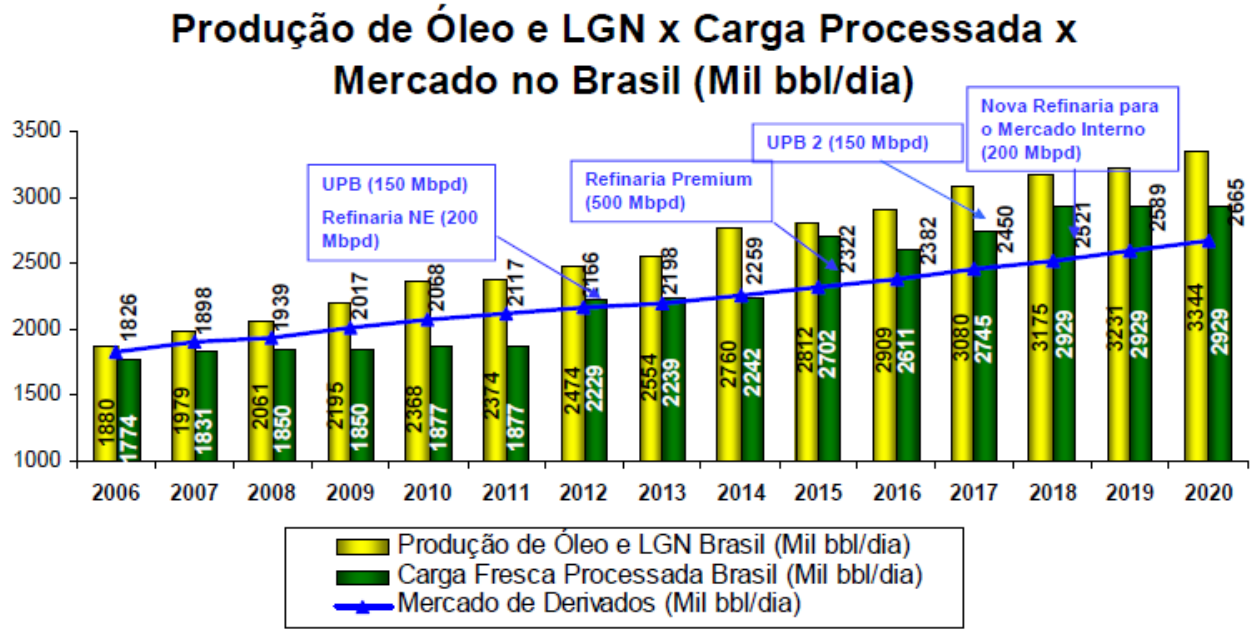
350. Por fim, será feito um apanhado geral a respeito do reiterado e contínuo descumprimento do dever de diligência por parte dos membros do CA da Petrobras, de forma a evidenciar que, diante dos *red flags* repetidamente levadas ao conhecimento desse Conselho, bem como da assunção temerária de riscos por parte dos administradores que o compunham, a qual, por muitas vezes, significou colocar em risco a perenidade da empresa, há fortes indicativos de descumprimento do dever de lealdade.

351. Em outras palavras, constatou-se que a recorrência da falta de diligência por parte desses administradores e a exposição da estatal ao risco de insustentabilidade financeira foram suficientemente graves para sinalizar a baixa probabilidade de que as suas decisões tenham sido tomadas de forma não intencional, trazendo consigo elementos de quebra do dever de lealdade, e, portanto, de dolo na conduta dos responsáveis.

IV.2.1 Situação encontrada

352. A inclusão das refinarias Rnest, Comperj e Premium no portfólio de investimentos da Petrobras aconteceu em 2006, como parte dos esforços para elaboração do Planejamento Estratégico (PE) 2015 e com US$ 2,7 bilhões em ações já destacadas no Plano de Negócios (PN) 2007-2011 (evidência 31, p. 7). Na ocasião, os projetos conceituais das refinarias Rnest e Comperj tinham sido aprovados, enquanto a refinaria Premium estava em fase de identificação de oportunidade. Nenhuma obra havia sido iniciada. O objetivo era chegar ao ano de 2020 processando toda a produção de petróleo pesado nacional no Brasil. Para tanto, o Plano Diretor do Refino, apresentado ao CA da estatal em agosto de 2006, indicava que seriam acrescentados 1200 kbpd de capacidade nominal ao parque de refino nacional, com a construção de cinco novos empreendimentos, ao custo de cerca de US$ 12 bilhões (evidência 31, p. 6-12). A figura abaixo, sintetiza a programação e as metas da Petrobras na ocasião.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.



Fonte: Apresentação do Plano Diretor de Refino ao CA da Petrobras, Ata CA 1.278, de 11/8/2006 (evidência 31, p. 12).

Figura 7 – Produção de Óleo e LGN x Carga Processada x Mercado no Brasil (kbpd).

353. Naquele mesmo ano, a Empresa Brasileira de Pesquisa Energética (EPE) iniciava a elaboração do Plano Nacional de Energia 2030 (PNE 2030), publicado em novembro de 2007. Esse plano estimava a demanda e a oferta de energia para os 25 anos seguintes, identificando estratégias e políticas para a garantir a segurança e a qualidade do suprimento energético nacional, com destaque para a situação e as perspectivas para o setor do refino (evidência 32, p. 116-123).

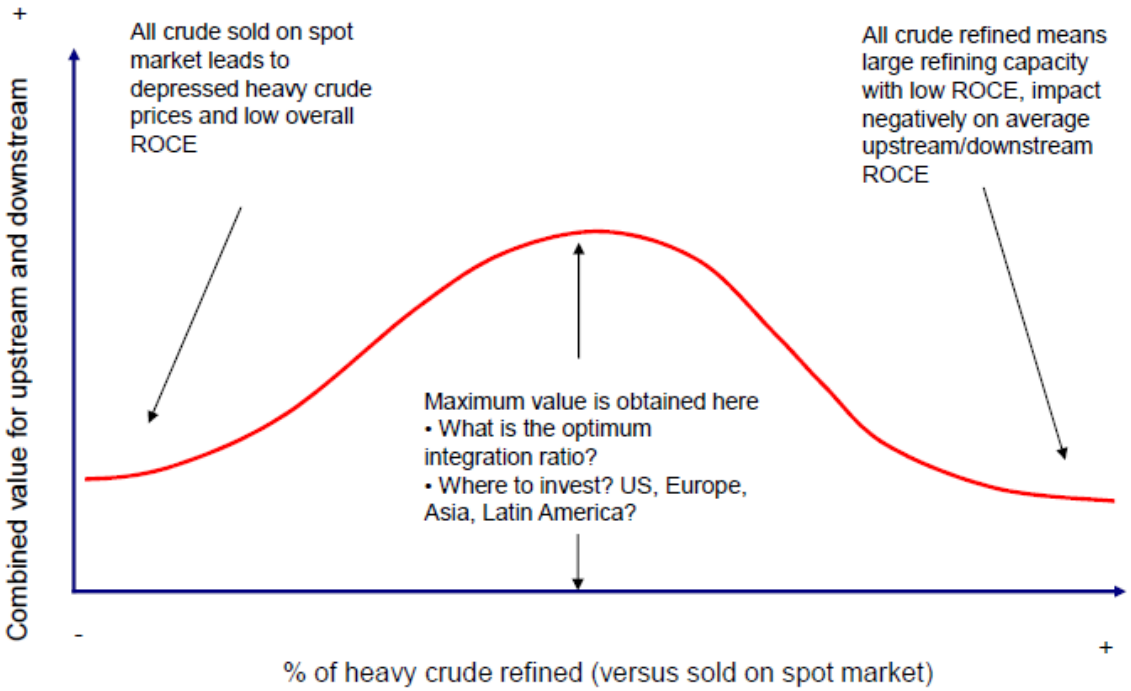
354. Da comparação entre o PNE 2030 da EPE e o contemporâneo PE 2015 da Petrobras, observam-se similaridades entre diversas premissas adotadas e alguma convergência na visão de futuro. Entretanto, chama à atenção a maior agressividade do planejamento da Petrobras. Enquanto a EPE planejava o acréscimo de cerca de 1200 kbpd na capacidade nominal do refino brasileiro de forma distribuída até 2030, a Petrobras o intentava de forma concentrada até 2020. Assim, comparado ao plano da EPE, o PE 2015 da Petrobras visava a antecipar em 10 anos cerca de 450 kbpd em aumento da capacidade de processamento de petróleo.

355. O direcionamento dado pela Petrobras naquele planejamento também desconsiderava recomendação dada ao CA ainda em 2006 pela *PFC Energy*. Segundo essa empresa de consultoria na área de Óleo & Gás, existe um ponto ótimo de rentabilidade entre o valor combinado das operações de *downstream* (refino) e *upstream* (exploração) de uma mesma empresa, em função do percentual do óleo pesado a ser processado nas refinarias. Se em um dos extremos da curva do gráfico reproduzido abaixo se observa que a comercialização de 100% de óleo pesado cru não processado no mercado *spot* incorreria em baixo retorno (*Return on Capital Employed - ROCE*, ou Retorno sobre o Capital Investido, em português) – em função dos elevados descontos dados a esse tipo de óleo no mercado internacional –, no extremo oposto observa-se o mesmo baixo ROCE, resultante do impacto negativo dos elevados investimentos inerentes ao processamento de óleos pesados, na hipótese de refino de 100% desse petróleo. Portanto, o recomendado pela *PFC Energy* seria encontrar uma relação equilibrada entre a exportação e o processamento do petróleo pesado nacional.

356. Estimava-se uma produção de óleo de cerca de 3500 kbpd em 2020, sendo que 3200 kbpd seriam processados no parque de refino brasileiro, o que representa que 91,4% da produção de óleo no Brasil seria refinado em refinarias nacionais. O planejamento estratégico aprovado pelo CA da Petrobras seguiu pela alternativa de implantação de refinarias complexas e caras, opção na qual a rentabilidade era

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

mais sensível ao volume de investimentos (*capital sensitive*), situando a Petrobras no segmento mais à direita do gráfico, na zona de baixo retorno sobre o capital investido.



Fonte: Apresentação "Strategies of Leading Oil & Gas Companies" (Estratégias de Companhias Líderes em Óleo & Gás, em tradução livre), da PFC Energy, anexa à Ata CA 1280 (evidência 33, p. 34).

Figura 8 – O Desafio de Refino & Comercialização do Óleo Pesado para a Petrobras.

357. Na passagem de 2007 para 2008, inicia-se a revisão do planejamento estratégico que culminaria com a elaboração do PE 2020 e do PN 2008-2012, nos quais a Petrobras alterava o paradigma do planejamento anterior de liderança na América Latina para a seguinte visão: "Seremos uma das maiores empresas integradas de energia do mundo e a preferida pelos nossos públicos de interesse" (evidência 34, p. 16).

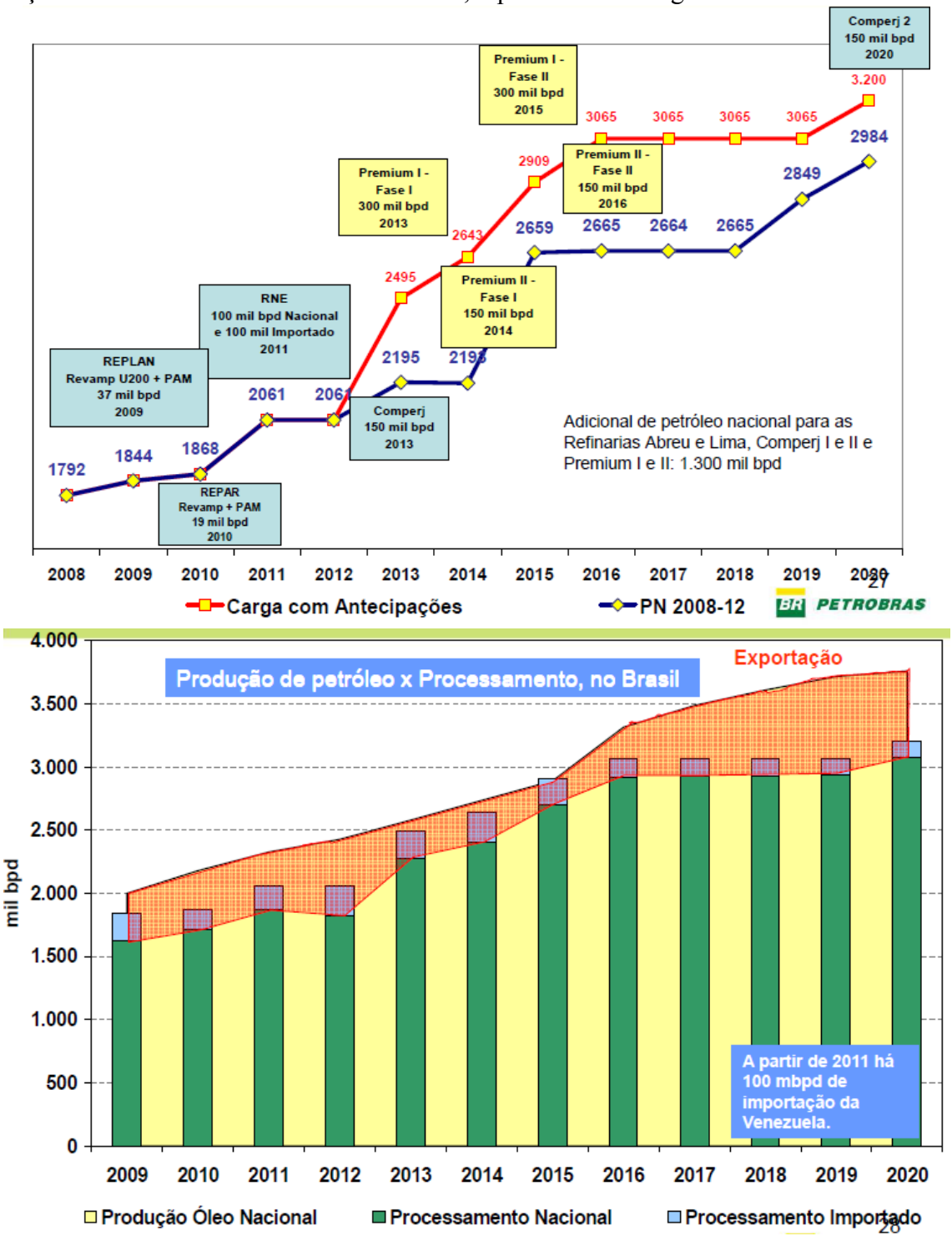
358. Em meados de 2008, o Pré-Sal tornava-se cada vez mais uma realidade, entrando na pauta das reuniões do CA da Petrobras. Por conseguinte, iniciou-se o desenvolvimento de uma agenda estratégica com vistas a uma revisão do PE 2020, a ser consubstanciada no PN 2009-2013. Como resultado, a estratégia foi reavaliada com ajustes nos pilares de sustentação do negócio e nos mercados a serem priorizados. No Abastecimento, propôs-se a antecipação da partida das novas refinarias, conforme apresentação feita ao CA em junho de 2008. Essa estratégia de antecipação foi confirmada na consolidação do planejamento apresentada ao CA, conforme ilustra a figura adiante. Com isso, o já agressivo PE 2020 foi alterado, antecipando em cinco anos a meta anteriormente estabelecida de acrescentar 1200 kbpd ao parque de refino brasileiro, tornando-o ainda mais agressivo em relação às estimativas da EPE, que só previam demanda interna para tal volume de derivados em 2030.

359. A mudança mais impactante ocorreu no projeto da Premium, conforme relatado no processo TC 004.920/2015-5 (peça 188), no qual se consignou que a DE aprovou o aumento de 80% na capacidade de processamento do Projeto Premium, dividindo-o em dois. A Refinaria Premium I seria mantida no Maranhão, com capacidade aumentada para 600 kbpd, e uma segunda refinaria seria construída no Ceará, com capacidade de 300 kbpd. Ambas teriam trens de 150 kbpd, o que permitiria a partida escalonada do empreendimento. Assim, além do aumento de capacidade para 900 kbpd, a partida prevista para 2015 seria antecipada para 2013 (Premium I) e 2014 (Premium II). Além de o novo projeto não guardar qualquer similaridade com o que fora aprovado na fase de identificação da oportunidade, a alteração realizada era totalmente incompatível com o rito prescrito na Sistemática de Investimentos da Petrobras, pareceres técnicos internos apontavam a imaturidade dos projetos, havia falhas na avaliação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

econômica e o VPL era extremamente sensível a variações de custos de investimento – apenas 6,5% de variação eram suficientes para tornar o VPL negativo.

360. Simultaneamente, a DE aprovou Plano de Aceleração da Refinaria (PAR) da Rnest, o qual, visando a adiantar sua partida em um ano, autorizava a contratação antecipada de equipamentos críticos e de serviços de engenharia e construção que chegariam a R$ 18 bilhões. No Comperj, a DE também aprovou a antecipação da aquisição de equipamentos críticos e o CA aprovou a constituição de todas as subsidiárias do complexo. O resultado consolidado dessas mudanças pode ser visto nos slides da apresentação do PE 2020 feita ao CA da Petrobras, reproduzidos na figura abaixo.



Fonte: Apresentação, Mercado Brasileiro de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis: Balanço Preliminar, anexo à Ata CA 1306 (evidência 35, p. 27-28).

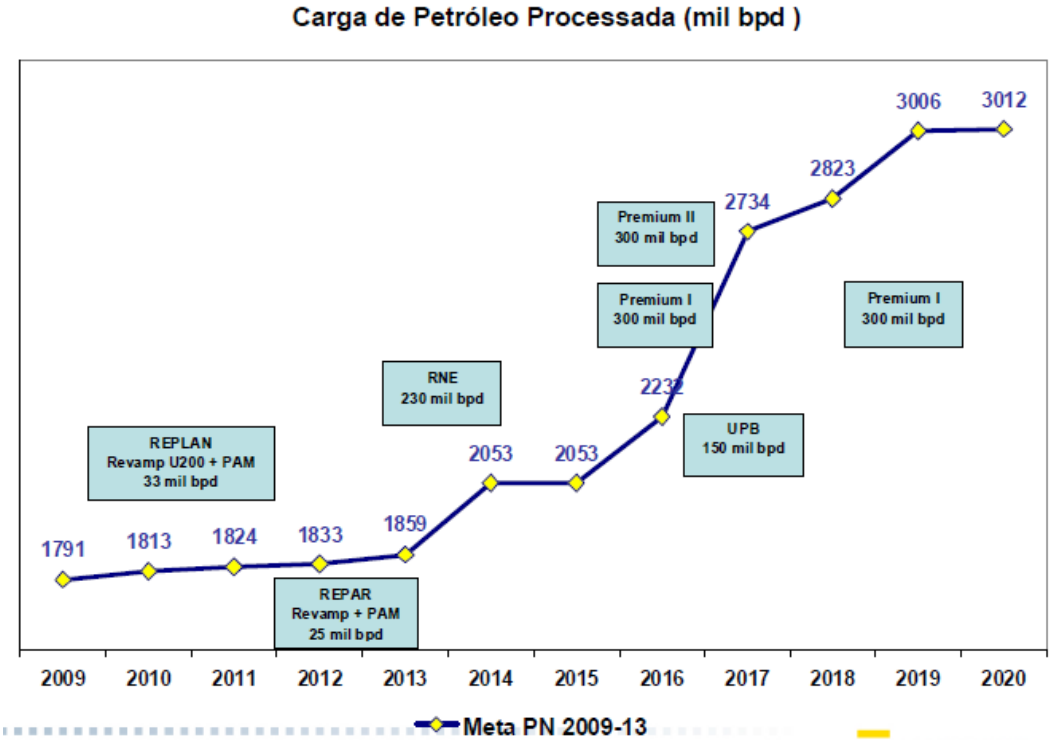
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Figura 9 – Planejamento Estratégico 2020.

361. Todavia, todo esse planejamento agressivo – que intentava construir quatro refinarias para processamento de 1250 kbpd em oito anos – teve que ser compulsoriamente revisto, em função da ocorrência da crise do *subprime*, quando se iniciou uma trajetória de reversão no preço do petróleo e de desvalorização de câmbio, fatores que alteravam completamente a perspectiva de financiabilidade dos projetos de Óleo & Gás no mundo. Em dezembro de 2008, foi apresentado ao CA um panorama da indústria mundial de energia e simulações da financiabilidade de forma a determinar uma faixa de conforto para execução do PN 2009-2013.

362. Apesar disso, em movimento contrário à tendência mundial, o CA da Petrobras manteve o direcionamento estratégico da estatal no trabalho de revisão do PE 2020, com a tentativa de conciliar os efeitos da queda de preços do petróleo com a manutenção dos investimentos, a partir de esperadas quedas nos preços dos insumos de construção. Ao final de 2008, o PN 2009-2013 chegou a ser estimado em mais de US$ 200 bilhões. Entretanto, o CA retrocedeu e, por decisão unânime, decidiu retomar o assunto no início de 2009 (evidência 16, p. 18).

363. Na segunda reunião do CA da Petrobras em 2009, o PN 2009-2013 foi aprovado. A Ata CA 1313 consigna que a reunião aconteceu no Palácio do Planalto, com as presenças dos então Presidente da República e Ministro de Estado de Minas e Energia para "apresentação das linhas gerais do Plano Estratégico Petrobras 2020 e Plano de Negócios 2009 – 2013" (evidência 36, p. 1). Nessa ocasião, o PN 2009-2013 foi reduzido para US$ 174,4 bilhões em investimentos. A figura abaixo ilustra as metas de ampliação da capacidade de refino aprovadas, assim como a alteração nas partidas dos empreendimentos de refino.



Fonte: Proposta de Revisão do Plano Estratégico Petrobras 2020 e do Plano de Negócios 2009-2013, anexo à Ata CA 1313 (evidência 37, p. 64).

Figura 10 – PN 09-13: Metas para ampliação da capacidade de refino no Brasil.

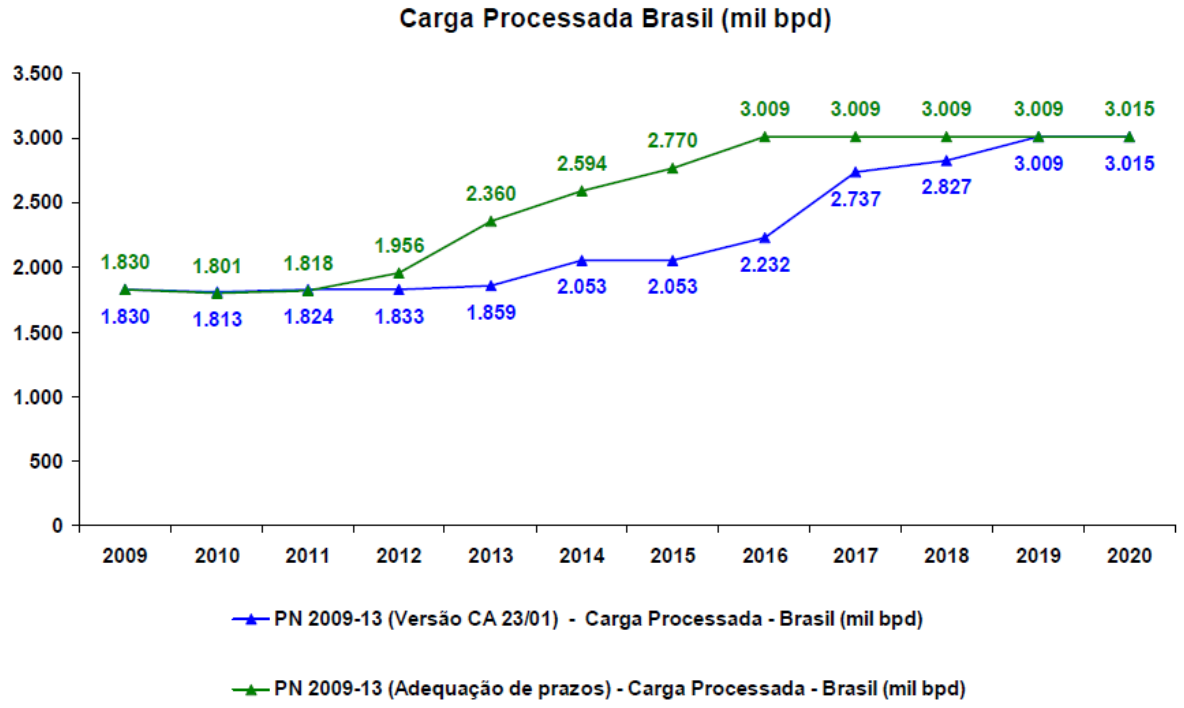
364. Mesmo com a crise e sem que os EVTE do Comperj e da Rnest tivessem sido aprovados, no início de 2009, iniciaram-se as obras e a aquisição dos equipamentos críticos desses empreendimentos. Àquela altura, o orçamento das quatro refinarias já se aproximava de US$ 60 bilhões, a um alarmante

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

custo por barril de petróleo entre US$ 32.000 e US$ 61.000, excedendo em muito as métricas internacionais, conforme destacado na apresentação do PN 2009-2013 ao CA (evidência 37, p. 67).

365. A despeito da aprovação do PN 2009-2013, o CA determinou que fosse novamente estudada a antecipação da entrada em operação da Rnest para 2011, do Comperj para 2012 e das duas refinarias Premium para 2013. Ademais, determinou esforços para a redução de 10% a 20% nos valores dos investimentos previstos, a partir da captura da esperada redução dos custos da indústria, pós crise financeira. O tema foi retomado na reunião de abril de 2009, quando se apresentou uma revisão do PN 2009-2013 para US$ 172, 7 bilhões (evidência 38, p. 4-5).

366. O cronograma de partidas intentado aproximava-se de uma situação intermediária entre aquele proposto pelo Abastecimento antes da crise do *subprime* e o que fora aprovado em janeiro de 2009, no Palácio do Planalto, com uma ainda agressiva meta de processamento de cerca de 2700 kbpd em 2015. A figura a seguir ilustra a comparação entre metas de carga processada no Brasil.



Fonte: Apresentação Desdobramento das Orientações do CA e DE sobre o Portfólio de Projetos do Plano de Negócios Plano de Negócios 2009-2013, anexo à Ata CA 1315 (evidência 38, p. 12).

Figura 11 – PN 2009-2013: Comparação de metas de carga processada no Brasil.

367. Apenas a área de Abastecimento não conseguiu capturar as esperadas reduções de custos. Considerando a combinação de redução de custos e antecipações nos prazos determinados pelo CA, os US$ 47,8 bilhões orçados na aprovação do plano (janeiro de 2009) elevavam-se para US$ 63,9 bilhões, anulando quase que completamente a redução de custos esperadas pelas demais unidades de negócio, conforme ilustra a figura adiante.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Área de Negócio	Plano de Negócios PN 2009-13	Cenário de Redução de Custo	Redução de Custo com novo Prazo Novas Unid. Ref. E PTQ
E&P	92,0	78,1	78,1
Abastecimento	47,8	42,4	63,9
Gás e Energia	10,6	9,0	9,0
Internacional	15,9	14,5	14,5
Distribuição	2,1	1,9	1,9
Biocombustível	2,4	2,0	2,0
Corporativo	3,5	3,2	3,2
TOTAL	174,4	151,1	172,7

Fonte: Apresentação Desdobramento das Orientações do CA e DE sobre o Portfólio de Projetos do Plano de Negócios Plano de Negócios 2009-2013, anexo à Ata CA 1315 (evidência 38, p. 5).

Figura 12 – PN 2009-2013: Cenários de investimentos.

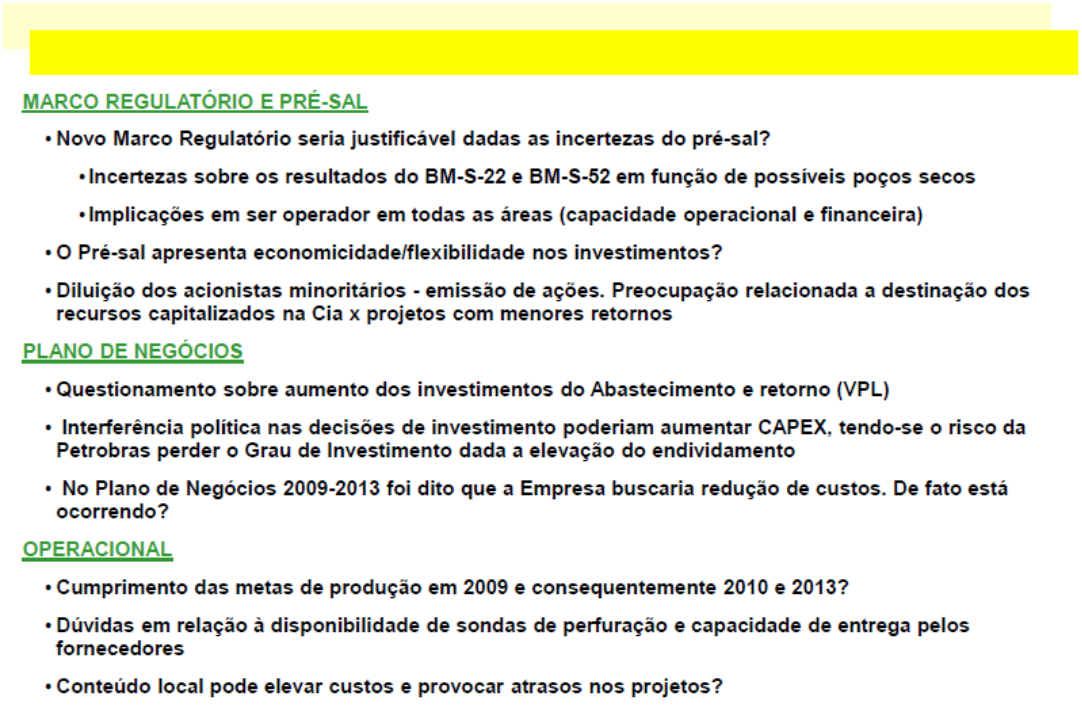
368. Na reunião do CA de maio de 2009, por determinação desse colegiado, foi apresentado em maior detalhe um grupo de 145 projetos do PN 2009-2013 com investimento total superior a US$ 300 milhões, com assinatura de contratos ou início de obras até 2013 e pertencentes ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do Governo Federal. Nesse grupo estavam o Comperj, a Rnest e a Refinaria Premium I, cujos escopos, à época, somavam quase US$ 44 bilhões (evidência 39, p. 3, 9-15).

369. Por intermédio dessa mesma apresentação, o CA tomou conhecimento da análise de financiabilidade para aquela revisão do plano, contendo testes de sensibilidade para as premissas de preços, câmbio e mercado. A partir dos resultados apresentados o CA fixou o índice de 2,5 para a relação Dívida Líquida/Ebitda, como limite máximo para endividamento da Petrobras (evidência 40, p. 3).

370. Nesse interstício ocorreram apresentações ao CA relativas a situação das irregularidades relacionadas à Rnest apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional (evidências 41 e 42).

371. A aprovação do PN 2009-2013 foi recebida com desconfiança pelo mercado, fato que foi levado ao conhecimento do CA no reporte trimestral da área de Estratégia e Desempenho Empresarial, feito na reunião do colegiado de agosto de 2009, conforme slide a seguir. Os investidores questionavam a viabilidade econômica dos empreendimentos do Abastecimento e se a frustração na redução de custos objetivada no plano de negócios anterior, comprovada pelo aumento de custo dos investimentos de refino, sofreria algum tipo de influência política advinda do acionista controlador.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.



Fonte: Apresentação do RDE do primeiro semestre de 2009, anexo à Ata CA 1321 (evidência 43, p. 66).

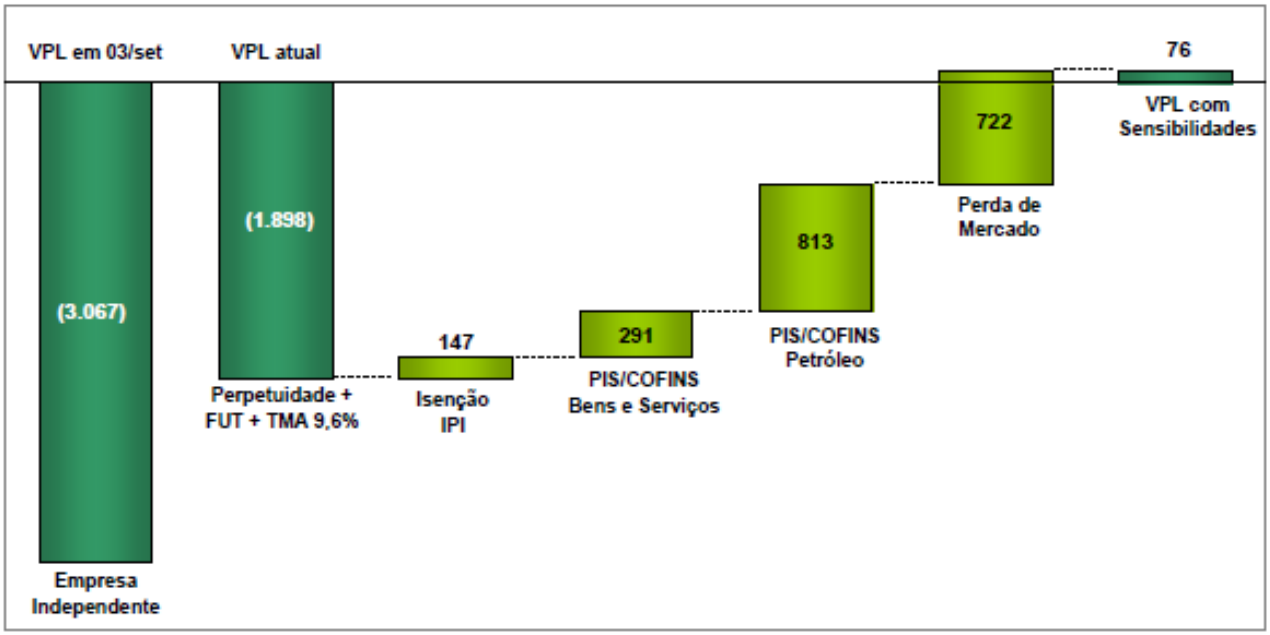
Figura 13 – Principais Questões de Acionistas e Investidores.

372. No cenário mundial, além do contexto pós crise financeira, com redução da demanda na Europa, a área de Abastecimento identificou barreiras para a entrada do diesel brasileiro no mercado europeu. O atendimento daquele mercado demandava investimentos adicionais em logística, tais como navios, tanques de armazenagem e rede distribuição. Esse aspecto não fora contemplado na definição da estratégia de exportação de derivados. Ademais, aquele mercado passava a ser alvo das competitivas refinarias do Oriente Médio e Ásia. Tais fatos, associados ao significativo aumento do Capex, resultaram na deterioração dos indicadores de resultado econômico das refinarias Premium. O Capex havia se elevado para US$ 41 bilhões (US$ 27 bilhões para Premium I e US$ 13 bilhões para a Premium II) e os VPL passaram a ser negativos: US$ -1,9 bilhão e US$ -1,7 bilhão, respectivamente.

373. Assim, a DE decidiu pelo retorno dos projetos das refinarias Premium para a fase inicial de planejamento, com objetivo de ajustar as suas bases para os novos esquemas de refino e carga de petróleo, mas, preservando a sua partida em 2013. Na Rnest e no Comperj o aumento do Capex também já dava sinais de comprometimento da viabilidade econômica dos projetos de negócio. Entretanto, para esses projetos de investimento não foi adotada qualquer medida como aquela tomada no caso das refinarias Premium, de retorno à fase inicial de planejamento.

374. Na última reunião de 2009, o CA foi atualizado sobre a situação do Projeto Rnest (evidência 15). Na ocasião, foi apresentado ao colegiado o histórico do empreendimento, com destaque para os sucessivos aumentos no Capex que elevaram os custos do empreendimento de US$ 2,5 bilhões, na fase de identificação da oportunidade em 2005, e o valor atualizado de US$ 13,4 bilhões, na fase de projeto básico. O colegiado também foi informado sobre a postergação da partida de 2011 para 2013 e o persistente insucesso em efetivar a intentada parceria empresarial com a estatal venezuelana PDVSA. Ademais, foi dada plena ciência ao CA de que o empreendimento seguia para aprovação de seu EVTE pela DE, sem viabilidade econômica, com VPL negativo em todos os cenários preconizados pela Sistemática de Investimentos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.



Fonte: Apresentação Projeto de Implantação da Refinaria do Nordeste, anexa à Ata CA 1326 (evidência 15, p. 14).

Figura 14 – Justificativas para aprovação do EVTE da Rnest.

375. No caso do Comperj, a aprovação do seu EVTE pela DE aconteceu em fevereiro de 2010 e, assim como na Rnest, isso ocorreu em desconformidade com os normativos da Petrobras. Ademais, tal decisão não foi comunicada ao CA. Conforme relatado no processo TC 006.981/2014-3 (peça 93), no momento da aprovação do projeto básico, o Projeto Comperj foi transformado em um programa dividido em três etapas, com dois trens de refino de 165 kbpd que passariam a fornecer combustíveis para o mercado interno e nafta para o parque petroquímico. Assim, o Comperj saltava de um projeto de US$ 8,4 bilhões para um programa de US$ 26,9 bilhões. Destaca-se que apesar de o programa como um todo apresentar viabilidade econômica (VPL = US$ 4 bilhões), o Trem 1 de Refino, previsto para a primeira etapa, apresentava VPL negativo de US$ 0,67 bilhões, algo não admitido na Sistemática Corporativa. Ademais, não havia garantias razoáveis de que o programa chegaria à última etapa (parque petroquímico), pois essa dependia do aporte de terceiros, à época nem mesmo existentes. Importante ressaltar que não foi possível identificar quando o CA tomou conhecimento da criação do Programa Comperj a partir da leitura das atas de reunião do colegiado.

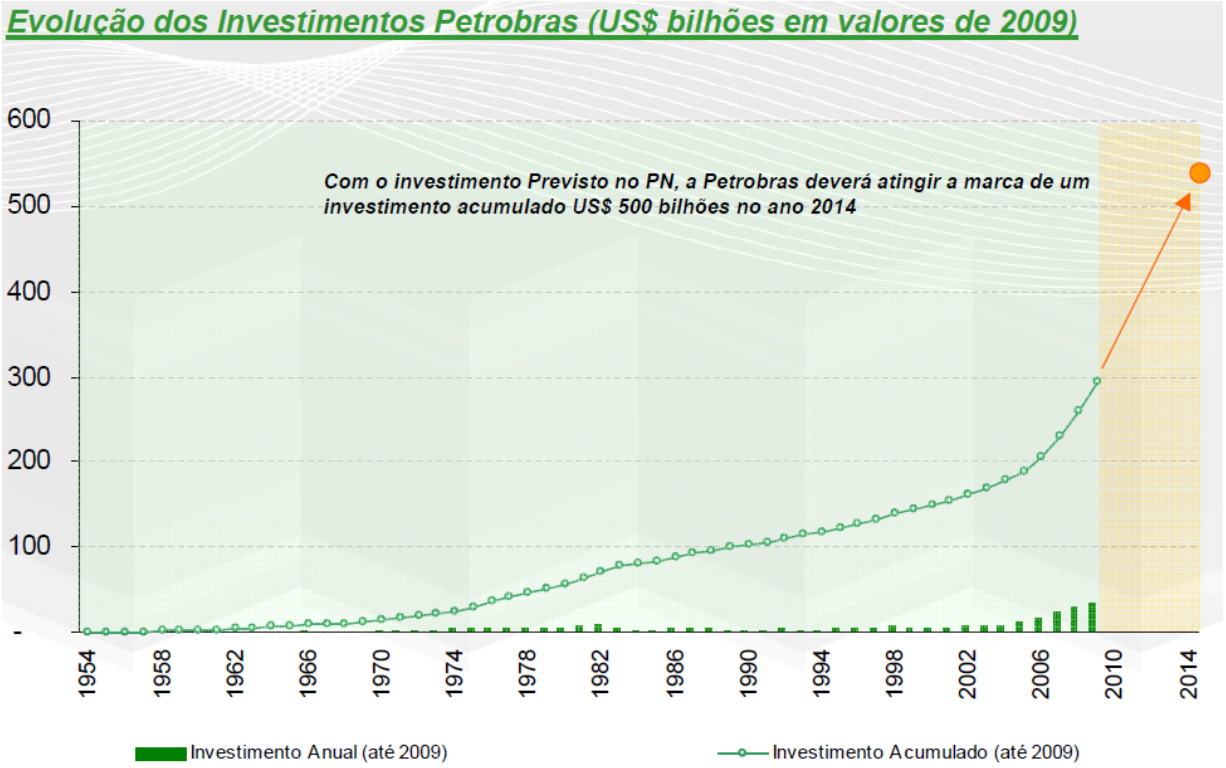
376. Nesse contexto, o planejamento estratégico foi retomado na reunião do CA de abril de 2010, quando se iniciou a elaboração do PN 2010-2014, ainda no âmbito do PE 2020. A análise do mercado constante consignava que o diesel e o QAV retornavam a encabeçar a demanda mundial, sobretudo na Europa, que passava a ser alvo das competitivas refinarias exportadoras da Ásia e do Oriente Médio. Apontava-se que o custo do frete do Oriente Médio para a Europa era similar ao do Nordeste do Brasil para o mesmo destino, o que poderia representar uma oportunidade para a Petrobras, desde que se alcançassem custos de investimento competitivos (evidência 44, p. 20, 24-25).

377. A viabilidade da estratégia de exportação de derivados de petróleo reveste-se de uma lógica simples. Diferente do que acontece nas vendas domésticas de derivados de petróleo, a viabilidade da exportação de combustíveis depende da capacidade de se construir refinaria de perfil exportador, com escala de produção elevada e baixos custos de investimento e operação, suficientes para compensar a inerente perda de margem dada pelos custos adicionais com logística internacional de entrega (frete, tancagem, distribuição, etc).

378. Na reunião de junho de 2010, o CA aprovou a revisão do PE 2020 e o PN 2010-2014 com um programa de investimentos de US$ 224 bilhões e delegou poderes à DE para captação dos recursos complementares à capitalização, via emissão de dívida, observados os limites definidos pelo colegiado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

para o endividamento da companhia. O plano marcava uma estratégia de crescimento ainda mais agressiva que os anteriores: o investimento acumulado desde a criação da estatal até 2014 seria de US$ 500 bilhões e praticamente metade desse valor (US$ 224 bilhões) aconteceria no período de 2010 a 2014, conforme ilustra slide reproduzido a seguir.



Fonte: Petrobras - Apresentação PN 10-14 (evidência 45, p. 3)

Figura 15 – Gráfico da evolução dos investimentos Petrobras.

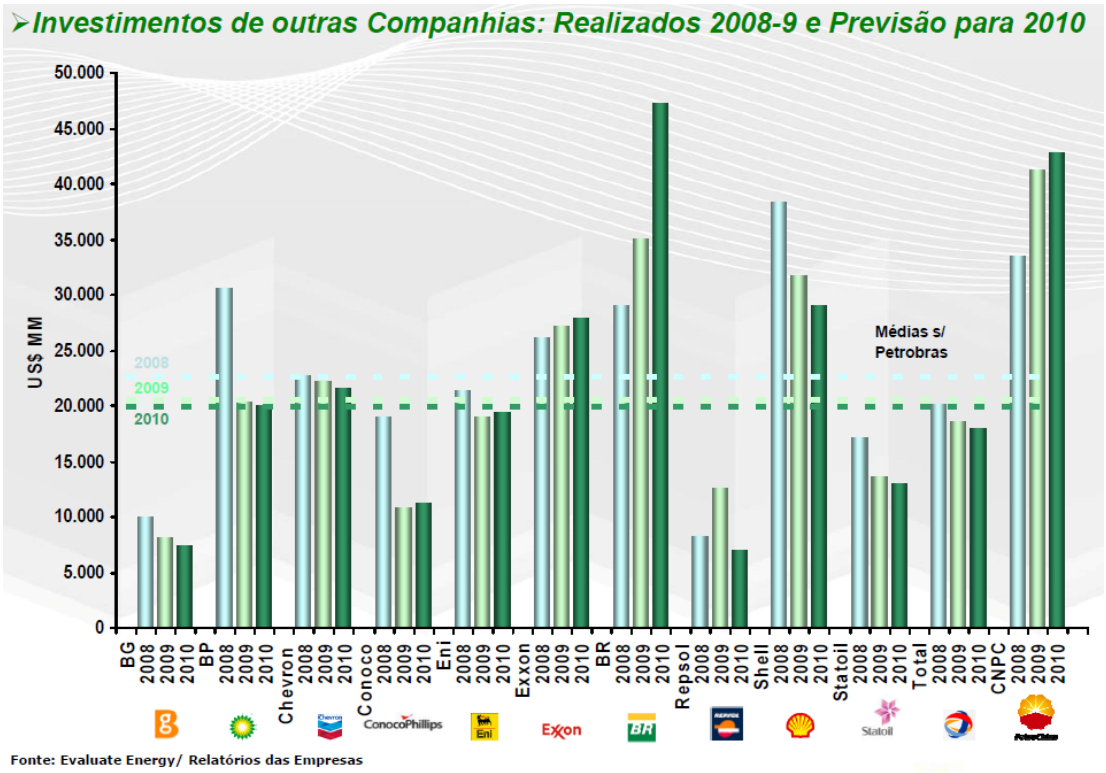
379. A estratégia de crescimento agressivo também ficou assente na alteração da visão da empresa para o PE 2020:

> Visão 2015: A PETROBRAS será uma empresa integrada de energia com forte presença internacional e líder na América Latina, atuando com foco na rentabilidade e na responsabilidade social e ambiental (evidência 31, p. 46)
> Visão 2020: Seremos uma das maiores empresas integradas de energia do mundo e a preferida pelos nossos públicos de interesse (evidência 45, p. 27)

380. Verifica-se que a companhia deixava a perspectiva de ser um ator importante no mercado da América Latina para ser uma das maiores empresas de energia no mundo. Mesmo com os sinais adversos vindos da Europa e a dificuldade de elaborar projetos com Capex competitivo, manteve-se o direcionamento de desenvolver o mercado para a exportação de derivados com estrutura de refino dedicada no nordeste do Brasil, com foco nos mercados da Europa e da África, e seletivamente nos Estados Unidos e na América do Sul (evidência 45, p. 45).

381. Importa ressaltar que o investimento previsto pela Petrobras em 2010 também seria superior aos das maiores companhias mundiais do setor (*majors*):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.



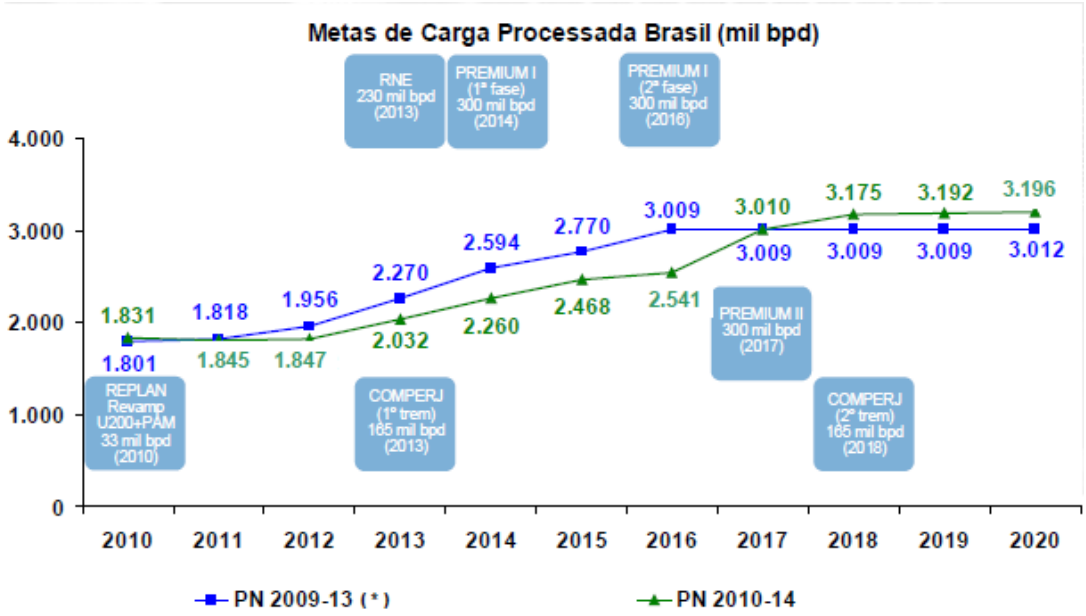
Fonte: Petrobras - Apresentação PN 2010-2014 (evidência 45, p. 4)

Figura 16 – Gráfico Investimento de Outras Companhias: Realizados 2008-2009 e Previsão 2010

382. Com a aprovação do PN 2010-2014, o CA aceitou as alterações na especificação das refinarias e as mudanças no cronograma de partidas decididas pela DE, conforme ilustra figura adiante, extraída do PN 2010-2014. Não foram identificadas nas atas de reunião do colegiado, críticas ou avaliações de justificativa para os sensíveis atrasos nas partidas e elevação de custos que então se consolidavam.

383. O Comperj, então estruturado como um programa a ser executado em fases, teria o primeiro trem de refino partindo, junto com a Rnest, em 2013, e o segundo em 2018. A Premium I, por sua vez, seria reprojetada para atender o mercado interno, com dois trens de refino – um para 2014 e outro para 2016 –, o que permitiria a postergação de parte dos custos em linha com o crescimento do mercado interno. Com isso, a Premium II seria a única projetada para exportação de derivados, com partida prevista para 2017:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.



Fonte: Petrobras - Apresentação PN 2010-2014 (evidência 45, p. 51)

Figura 17 – PN 2010-2014: Metas e Carga Processada no Brasil.

384. Sobre as refinarias Premium, cumpre trazer à colação importante apontamento constante do processo TC 004.920/2015-5 (peça 188). Para refinarias com perfil exportador, como concebida inicialmente, e sob a ótica de proximidade ao mercado estrangeiro consumidor, fazia sentido que se localizassem no Maranhão e Ceará, em locais mais próximos aos mercados americano e europeu. Entretanto, seria significativo o investimento adicional para suprir as carências de infraestrutura daquelas regiões (estradas, portos, linhas de transmissão, etc.). Além disso, a logística de transporte do óleo cru para as refinarias, que demandava a disponibilidade de grande quantidade de navios petroleiros para os transportes diários, seria naturalmente custosa e arriscada e não havia estudos que indicassem sua viabilidade.

385. Posteriormente, diante da mudança de perfil do mercado consumidor, passando as refinarias Premium a atender ao mercado nacional e não o exterior, outras questões deixaram de ser avaliadas, como a real capacidade do mercado nacional absorver toda a produção de derivados, a competição com outras refinarias da própria Petrobras (como a Rnest) e os custos adicionais de transporte dos derivados para as maiores regiões consumidoras (notadamente sudeste e sul).

386. Também, o esquema de refino poderia ser revisto de forma a reduzir os custos, uma vez que o óleo a ser processado não mais seria o pesado óleo da Bacia de Campos, mas o óleo médio do Pré-Sal. Não foi identificada nas atas de reunião do CA da época qualquer discussão relacionada ou justificativa plausível para manutenção da Projeto Premium I na mesma localização e com o mesmo formato.

387. A partir da aprovação do PN 2010-2014, o destaque das reuniões do CA passou a ser o desenvolvimento do processo de capitalização necessário ao custeio do "maior plano de investimentos do mundo". Como os indicadores de endividamento e alavancagem aproximavam-se dos limites estabelecidos pelo CA – endividamento próximo de US$ 115 bilhões, valor muito próximo do teto de 35% de alavancagem estipulado pelo CA (evidência 46, p. 10) –, a capitalização foi a saída encontrada para dar seguimento ao audacioso plano de investimentos.

388. Como o aporte financeiro do Governo Federal seria inviável do ponto de vista fiscal, ele planejou pagar sua participação na capitalização da Petrobras com bem patrimonial (óleo), o que foi questionado pelos investidores minoritários. Esse ocorrido foi, inclusive, objeto de apreciação de Comissão Especial do Congresso Nacional, que promoveu audiência pública para melhor conhecer sobre

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

a atuação do Governo Federal quanto ao aproveitamento do Pré-Sal. Foram ouvidos representantes de associações de investidores minoritários, o IBGC, entre outros (evidência 47).

389. Em síntese, os investidores se preocupavam com o "efeito buraco negro", sugando os recursos disponíveis, que uma captação daquela grandeza poderia causar no mercado de capitais brasileiro. Outrossim, os minoritários criticavam a legitimidade, tanto da operação quanto da precificação do ativo usado para integralização de capital. Destacou-se que a operação era uma "transação com parte relacionada", jargão utilizado para caracterizar um negócio entre uma S/A e um de seus acionistas, com inerente conflito de interesse pelo fato de a União deter o poder de decidir, tanto pelo aspecto de venda quanto da compra: "Em uma transação como essa não há duas vontades sendo exprimidas numa operação de compra e venda: o controlador decide vender e a empresa sobre a qual o controlador tem a primazia das decisões vai decidir comprar; é uma mão vendendo para outra" (evidência 47, p. 6).

390. Dessa discussão resultou que o Governo Federal optou por integralizar sua participação com títulos públicos e recebeu da Petrobras, por meio do sistema da cessão onerosa, o valor para se adquirir o direito de exploração de 5 bilhões de barris de petróleo e gás natural associado do Pré-Sal. Assim, em setembro de 2010, acontece a maior captação de recursos já realizada no mundo com a oferta pública de ações da Petrobras. A empresa passava a ser a 3ª maior empresa de energia do mundo, atrás somente da Exxon e da PetroChina, com valor de mercado de R$ 380 bilhões. Segundo o Relatório de Atividades da administração daquele ano:

> Em 2010, a Petrobras realizou a maior oferta de ações da história, que resultou na emissão de 2.369.106.798 ações ordinárias e de 1.901.313.392 ações preferenciais, totalizando R$ 120,2 bilhões (US$ 69,9 bilhões), dos quais **R$ 45,5 bilhões foram para o caixa e R$ 74,8 bilhões destinaram-se ao pagamento da cessão onerosa** dos direitos de produção de até 5 bilhões de barris de óleo equivalente em áreas não licitadas do Pré-Sal.
> (...)
> A capitalização contribuiu ainda para manter os índices de alavancagem da companhia em patamares dentro das metas traçadas pela administração: **Dívida Líquida / Capitalização entre 25% e 35% e Dívida Líquida / EBITDA de no máximo 2,5 vezes**. Encerrando o ano de 2010 com alavancagem em 17%, a Petrobras poderá, nos próximos anos, captar recursos adicionais junto ao mercado e garantir financiamento para a realização de seus projetos (grifamos) (evidência 48, p. 15-16).

391. Com esse processo de capitalização, além do incremento de caixa pelo aporte financeiro de investidores externos, haveria ainda possibilidade de aumento do endividamento. Como o limite de alavancagem financeira é dado pelo quociente entre o endividamento líquido e a capitalização líquida, ao se aumentar a capitalização, aumenta-se automaticamente o potencial de endividamento.

392. Na aprovação do PN 2011-2015 – um programa de investimentos de US$ 224,7 bilhões–, mantiveram-se inalteradas a Missão e a Visão no PE 2020, mas ajustou-se o pilar da estratégia corporativa do segmento de negócio de Refino, Transporte e Comercialização, retirando-se a estratégia de negócios de "Desenvolver mercados de exportação de derivados a partir do Brasil", que dera impulso ao desenvolvimento dos projetos das refinarias Premium (evidência 49, p. 26, 42). A intenção de exportar derivados mantinha-se com a Premium II, que nem mesmo constava daquele plano, pois sua partida havia sido postergada para fora de sua vigência. À época, estavam em andamento as obras do Comperj, da Rnest, e de terraplanagem e de linhas de transmissão da Premium I (mesmo com o projeto de negócio do empreendimento ainda em processo de reformulação).

393. No início de 2012 foi apresentada a nova DE da Petrobras, a qual trouxe um novo padrão de gestão para a estatal petrolífera, com maior conservadorismo nas projeções de produção, investimentos e cronogramas e o acompanhamento dos empreendimentos. No CA, foram apresentadas justificativas para a não realização do orçamento de investimentos de 2011 a partir de processo conduzido pela DE, o qual concluiu que a Petrobras havia planejado prazos e metas otimistas, ignorando incertezas relativas à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

capacidade dos fornecedores, qualidade dos projetos, eficiência dos processos licitatórios, incertezas na obtenção de licenciamento e outros (evidência 50, p. 18).

394. Para combater o "otimismo sistemático" que balizava o planejamento da Petrobras, a curva de produção de petróleo e o cronograma dos investimentos foram refeitas a partir dos novos critérios mais conservadores. A revisão dos cronogramas dos projetos e os impactos na realização em 2011 levaram a um ajuste na previsão de investimentos para 2012 de R$ 2,7 bilhões (evidência 51, p. 9, 20).

395. Esclarece-se que uma curva de óleo otimista favorece a viabilidade econômica de projetos de investimento de todas as áreas da Petrobras. Na simulação do resultado operacional, a previsão de produção superestimada traz a valor presente um elevado fluxo de receitas, porém, com alto risco de não serem auferidas no momento estimado. Até aquele momento, mesmo projetos em fase preliminar de planejamento, ou seja, com baixa maturidade, eram considerados na formação da curva de óleo. Não havia um caracterizador explícito do risco. Efeito similar produz um cronograma de partida otimista, seja de uma plataforma, gasoduto, refinaria ou qualquer outro ativo, pois antecipa artificialmente receitas favorecendo o resultado operacional.

396. O principal destaque daquela análise levada ao CA na reunião de março de 2012 (Ata CA 1365) era que, com a nova curva de produção e os preços então praticados, a realização dos investimentos planejados levaria o endividamento para o limite de 2,5 x Endividamento Líquida/Ebitda até o final do ano. Análises de sensibilidade indicavam que, para que o indicador ficasse abaixo de 2,0, seria necessária a redução de 35% nos investimentos ou uma combinação de 15% de redução nos investimentos com 10% de aumento no preço da gasolina e 15% no preço do diesel (evidência 51, p. 23-28).

397. Em abril de 2012 (Ata CA 1366), ainda com vistas ao aprimoramento da gestão, a Presidente da empresa apresentou ao CA o Relatório de Acompanhamento de Projetos de Investimento de 46 projetos, incluindo aqueles objetos desta fiscalização (evidência 52, p. 7-10). Esse relatório continha a execução física e orçamentária de cada projeto – planejado *versus* realizado –, além de um resumo das principais justificativas para atrasos. Essa foi a primeira reunião de acompanhamento sistêmico de projetos de investimentos pelo CA identificada nas atas de reunião do colegiado.

398. Em junho de 2012, o plano de negócios daquele ano – que passava a ser chamado de Plano de Negócios e Gestão (PNG 2012-2016) – foi aprovado com investimentos de US$ 236,5 bilhões (evidência 53, p. 17). A partir de então, o foco das reuniões do CA passa ser a harmonização dos indicadores de orçamento, preços, financiabilidade e endividamento, tendo por base critérios mais conservadores. Seguidas simulações são apresentadas ao colegiado de forma a contemplar suas orientações. Em praticamente todos os encontros, a defasagem dos preços dos derivados frente aos preços internacionais e o aumento das importações de diesel eram debatidas. As projeções de endividamento para 2013 já indicavam superação do limite estabelecido com a consequência da perda do grau de investimento, conforme reporte trimestral da área de Estratégia e Desempenho Empresarial feito na reunião do colegiado de outubro de 2012 (evidência 54, p. 6, 23 e 38-43).

399. No início de 2013, o CA toma conhecimento de que indicador Endividamento Líquido/Ebitda havia chegado a 2,78 no fim do ano anterior, e que as projeções apontavam para sua permanência acima do limite máximo de 2,50 ao longo de 2013 e 2014 (evidência 55, p. 56). Mesmo assim, logo nas primeiras reuniões, o PNG 2013-2017 foi aprovado com valores praticamente idênticos ao anterior, sem qualquer alteração na política de preços vigente (evidência 56, p. 11). Ao longo desse ano, a atuação do CA concentrou-se nas providências necessárias para se gerenciar a situação do endividamento. O tema foi recorrente em quase todas as reuniões quando então, no fim do ano, o colegiado referendou a metodologia para precificação do diesel e da gasolina proposta pela DE, a qual perseguia a convergência com os preços internacionais no médio prazo, não repassando volatilidades ou os crescentes custos de importação aos consumidores (evidência 57, p. 2). Ainda em 2013, o CA convocou a AGE para deliberar sobre a incorporação das empresas do Comperj e da Rnest pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Petrobras, com suas consequentes extinções, em função da confirmação do insucesso na celebração das sociedades previstas como premissas para aqueles empreendimentos.

400. Destaca-se que, em maio de 2013, em razão de decisão da CVM de que investidores ligados ao controlador não mais poderiam votar em vagas destinadas a acionistas minoritários, chegam ao CA da Petrobras membros independentes, fato que inaugura um ambiente plural, marcado por discussões mais profundas acerca dos principais temas estratégicos naquele colegiado, nos termos da Ata CA 1379 (evidência 58, p. 1-2). As principais controvérsias relacionam-se com a política de preços da Petrobras, independência do Comitê de Auditoria, metodologia para lançamento de perdas por *impairment* nas demonstrações contábeis e avocação, pelo CA, de competências para aprovação de projetos de investimento de maior vulto, sobretudo em função da necessidade de controle do endividamento que, naquele momento, já se mostrava alarmante.

401. Um primeiro exemplo foi a crítica feita por conselheiro independente quando da aprovação da política de preços pelo CA, conforme exposição dissidente anexada à Ata CA 1387. Para esse conselheiro, havia se configurado "...a **intervenção direta do acionista controlador na definição dos preços dos produtos da Petrobras"**, em violação direta da Lei 6.404/1976, artigo 117, §1º, itens "a" e "e", e com as consequências do §2º do mesmo dispositivo, para o controlador e para os administradores da Petrobras (evidência 59, p. 16).

402. Também digno de registro é o episódio ocorrido no início de 2014, quando conselheiro independente foi substituído à revelia do Comitê de Auditoria por membro ligado ao acionista controlador, sob justificativa de salutar rodízio de membros daquele comitê, conforme descrito na Ata CA 1392. Pela relevância do episódio para análises que serão adiante apresentadas, traz-se, a seguir, reprodução da discussão em sua íntegra.

> Mauro Rodrigues da Cunha manifestou que **não concordava com a sua transferência do Comitê de Auditoria**, área em que é especializado, para o Comitê de Segurança, Meio Ambiente e Saúde, área em que não é especializado, e que **quer continuar no Comitê de Auditoria**. Acerca dessa transferência, houve também ponderações por parte dos Conselheiros José Guimarães Monforte, Silvio Sinedino Pinheiro e do Presidente do Conselho de Administração Guido Mantega. O Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha manifestou seu entendimento, com apoio do Conselheiro Silvio Sinedino Pinheiro, que o item 1. 2 do Regimento Interno do Conselho de Administração diz claramente, **com relação aos Comitês, que qualquer conselheiro poderá integrar, sem hierarquia entre seus membros**". O Secretário-Geral da Petrobras Hélio Fujikawa, atendendo à solicitação do Presidente do Conselho de Administração Guido Mantega, manifestou seu entendimento de que **aquele item não assegura, por si só, a participação do conselheiro no comitê**. Após este esclarecimento, o Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha levantou, adicionalmente, que, **pelo Regimento do Comitê de Auditoria, seus membros devem independentes, o que não era a situação da Conselheira Miriam Belchior e do Conselheiro Luciano Galvão Coutinho, por serem funcionários do acionista controlador**. Nesse tópico o Gerente Executivo Jurídico Nilton Antonio de Almeida Maia, atendendo à solicitação do Presidente do Conselho de Administração Guido Mantega, esclareceu que o argumento do Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha não procede, e que **a independência se refere à independência em relação à Petrobras, isto é, que o membro do conselho não seja remunerado pela Companhia**, o que resulta na **legitimidade da indicação da Conselheira Miriam Belchior e do Conselheiro Luciano Galvão Coutinho**. O Presidente do Conselho de Administração Guido Mantega solicitou que a Unidade Jurídico estendesse sua análise e confirmasse o parecer apresentado. O Conselheiro José Guimarães Monforte expressou que **não concordava com essa interpretação com base em princípios da governança corporativa reconhecidos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM)**. Após as argumentações e as justificativas, a matéria foi colocada em votação. Foi aprovada por seis votos a favor por Administração parte do próprio Presidente do Conselho de Administração Guido Mantega, e pela Conselheira Miriam Belchior, pela Conselheira e Presidente da Petrobras Maria das Graças da Silva Foster e pelos Conselheiros Sergio Franklin Quintella, Francisco Roberto de Albuquerque e Márcio

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> Pereira Zimmermann, e dois votos contra, por parte dos Conselheiros José Guimarães Monforte e Silvio Sinedino Pinheiro. O Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha informou **que não participaria da votação por considerá-la irregular**, uma vez que não existe previsão estatutária ou regimental para tal voto. Acrescentou que o **argumento do rodízio configurava verdadeira hipocrisia, uma vez que nunca foi proposto na Companhia, e que alguns dos conselheiros já estavam há muitos anos nos respectivos comitês**, inclusive permanecendo neles. Também não participou da votação o Conselheiro Luciano Galvão Coutinho, que no momento da mesma ainda não estava presente na reunião. O Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha informou que, tempestivamente, irá encaminhar representação à CVM. Também, após a votação, manifestou que as indicações da Conselheira Miriam Belchior e do Conselheiro Luciano Galvão Coutinho **violam os requisitos de independência da Lei Sarbanes-Oxley**. O Conselheiro José Monforte solicitou o aprofundamento pelo Jurídico da análise sobre o conteúdo da Lei Sarbanes-Oxley acerca do tema, proposta esta aprovada pelo Presidente do Colegiado. **O Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha protestou mais uma vez contra o procedimento adotado e declarou que considera uma vergonha o que aconteceu no Conselho de Administração nesta data.** Foi acatada a recomendação da Conselheira Miriam Belchior no sentido de que as **reuniões do Conselho de Administração passem a contar com a presença de uma assessoria jurídica permanente**, **para que as argumentações legais e normativas sejam respondidas tempestivamente de modo que as reuniões possam fluir normalmente e os conselheiros sintam-se devidamente respaldados nas suas decisões**. O Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha recusou sua indicação por discordar da forma feita pelo Presidente do Conselho de Administração, sendo também recusada a indicação pelo Conselheiro José Guimarães Monforte para o Comitê de Remuneração e Sucessão, justificada pela não concordância com o processo da eleição e a exclusão do Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha do Comitê de Auditoria (grifamos) (evidência 60, p. 2-6).

403. O ano de 2014 foi o período mais atribulado para o CA da Petrobras. Além da harmonização dos investimentos com a política de preços e o endividamento, as pautas de reunião daquele ano traziam também o relato das primeiras providências do CA sobre as revelações levadas a público pela Operação Lava Jato, o imbróglio relacionado à Refinaria de Pasadena e as dificuldades para aprovação das demonstrações contábeis. Em fevereiro, foi aprovado o PNG 2014-2018 com investimentos reduzidos para US$ 220 bilhões, uma vez que a proposta da DE não apresentava financiabilidade. Como saída para a falta de recursos, a partida de alguns dos segundos trens de refino foi postergada e, mais uma vez, parcerias não garantidas eram a solução para o financiamento de US$ 14 bilhões, nelas inclusas as refinarias Premium I e II (evidência 61, p. 27).

404. Essa premissa mostrava-se mais uma vez frágil, uma vez que a política de preços vigente já era apontada como uma barreira para o interesse de investidores. Ademais, em que pese a terraplanagem da Premium I estar em andamento, os projetos da Premium I e II ainda não haviam sido aprovados na fase preliminar, e, por isso, nem mesmo deveriam constar da carteira de projetos em implantação, conforme se constata nos trechos da Ata CA 1390, abaixo reproduzidos:

> No entanto, considerando que a carteira de US$ 234,3 bilhões **não apresentou financiabilidade adequada aos limites de endividamento da companhia**, passou-se a avaliar a premissa de parceria na construção das refinarias Premium I (Maranhão) e Premium II (Ceará), caso em que os projetos em licitação correspondem a US$ 30,9 bilhões, chegando- se a uma carteira total da Petrobras no valor de US$ 220,6 bilhões. O Conselheiro Sergio Franklin Quintella comentou que deverá haver **garantia do preço internacional, senão não vai haver setor privado nesse projeto das refinarias Premium I e Premium II**.
>
> (...)
>
> Em face de indagações dos Conselheiros Mauro Rodrigues da Cunha, Sergi o Franklin Quintella e Márcio Pereira Zimmermann e do Presidente do Conselho de Administração Guido Mantega seguiram explicações. A Conselheira e Presidente da Petrobras Maria das Graças Silva Foster esclareceu que **todos os primeiros trens das novas refinarias estavam mantidos** e o Diretor de Abastecimento José Carlos Cosenza esclareceu que a postergação dos segundos trens do Comperj e da Refinaria Premium I refletia a revisão da previsão da evolução do mercado, comentando que seria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> **muito ruim para a companhia investir visando dispor de excedentes de derivados para exportar** (evidência 62, p. 10-11).

405. Com a incorporação da Rnest e do Comperj à Petrobras em 2013, veio a necessidade de discussão sobre os critérios econômicos a serem adotados para cálculo de sua recuperabilidade. Decidiu-se, então, que as unidades de refino seriam testadas como uma única Unidade Geradora de Caixa (UGC), o que, segundo a Petrobras, capturaria melhor as sinergias entre os diversos ativos de refino que o modelo de teste de recuperabilidade individual. Ocorre que, com o uso dessa metodologia, o impacto do Capex e dos atrasos nas partidas de cada refinaria na perda por recuperabilidade de ativos diluir-se-ia dentro da UGC, não sendo possível aferi-los como seria se fossem testados isoladamente. Apesar de a solução contar com parecer favorável do auditor independente, voto divergente de conselheiro independente foi consignado na aprovação das contas de 2013, conforme Ata CA 1390 e anexos, de fevereiro de 2014:

> Informou que a PwC emitiu **parecer favorável, sem ressalvas**, para as demonstrações em reais e em dólares, e reconheceu que não havia divergências com a administração da companhia. Alguns pontos de não-conformidade foram considerados sem materialidade. (...) O Conselheiro e Presidente do Comitê de Auditoria Sergio Franklin Quintella informou que o Comitê aprovou as demonstrações, com **voto contrário do Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha**, que reservou sua manifestação a respeito para a ocasião em que o Conselho de Administração deliberará sobre a matéria (grifou-se) (evidência 62, p. 2).

406. Destaca-se que essa matéria vem sendo apreciada pela CVM, nos autos do Processo Administrativo RJ-2015-3346 e o auditor independente está sendo julgado por essa autarquia pelo mesmo tema, no Processo Administrativo RJ-2014-13943. O desfecho desses julgados será relevante para o presente trabalho assim como para os processos que apontaram falhas na gestão do Comperj e da Rnest. Afinal, a Petrobras lançou R$ 40,1 bilhões a título de provisionamento por perda por irrecuperabilidade de ativos da Rnest (R$ 11,7 bilhões) e do Comperj (R$ 28,4 bilhões) nas Demonstrações Contábeis de 2014, 2015 e 2016 (evidências 63, 64 e 65), valor que pode ser ainda maior em função de não computar a parte das perdas que foram diluídas na UGC. Para as refinarias Premium não há controvérsia, pois, a Petrobras lançou R$ 2,7 bilhões não como provisionamento, mas a título de perda reconhecida.

407. Na apresentação do RDE do primeiro trimestre de 2014 (Ata CA 1393), com o indicador de endividamento alcançando 4,00, a análise do desempenho operacional da companhia concluiu que o "Ritmo de investimentos é o maior responsável pelo aumento do endividamento da Companhia" e que "O elevado ritmo dos investimentos elevou o endividamento líquido em 52%" (evidência 66, p. 31). Na reunião seguinte, um dos conselheiros independentes manifestou-se sobre a forma como se dava a aprovação de investimentos, afirmando que "era preciso redefinir o procedimento decisório e as alçadas de aprovação do Colegiado e da Diretoria Executiva na matéria, visando inclusive sua conformidade ao disposto no Estatuto Social da Companhia". A então Presidente da Petrobras respondeu ao conselheiro dizendo que "...seria uma mudança drástica e **um grande equívoco** se o Conselho de Administração passar também a aprovar a análise e a avaliação de projetos em toda a sequência de passagem de fases" (grifou-se) (evidência 67, p. 2, 3). Outro conselheiro independente também consignou em ata que o colegiado aprovava planos de negócios sem as informações minimamente requeridas sobre os projetos de investimento:

> O Conselheiro José Guimarães Monforte observou que era importante que houvesse um ponto de equilíbrio na matéria, pois, de um lado, não deve haver interferência do Conselho de Administração na gestão da Companhia que venha a criar dificuldades, enquanto, por outro lado, **os conselheiros precisam ficar, confortavelmente, inteirados sobre os projetos, em especial os projetos de maior valor** (grifou-se) (evidência 67, p. 3).

408. Na reunião de julho de 2014, a atuação do CA foi objeto de nova discussão, conforme registro da Ata CA 1395:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> O Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha **questionou para que serve o Conselho de Administração**. Apontou as seguintes situações: os níveis de investimentos (PNG 2014-2018) foram **aprovados de maneira excepcionalmente genérica pelo Colegiado**; os níveis de alçada entre o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva são definidos no Estatuto Social (artigos 28 e 33), e **não dão total independência à Diretoria Executiva para aprovar projetos e contratos.**
> (..)
> A Conselheira e Presidente da Petrobras Maria das Graças Silva Foster afirmou claramente que **não cabe à Diretoria Executiva definir o quanto o Conselho de Administração deve interferir na gestão da Companhia**. Quanto à informação sobre negócios, esclareceu que são discutidos em várias frentes, por períodos e estágios de maturação diferenciados, a todo tempo (grifou-se) (evidência 68, p. 17,19).

409. Na ata seguinte (Ata CA 1398), a então Presidente da Petrobras presta contas ao CA das 66 ações gerenciais implementadas na empresa em sua gestão, entre 2012 e 2014, destacando-se: governança para impedir antecipação de gastos; exigência de pareceres do desempenho para autorização de dispêndios e verificação de documentos nas passagens de fase; criação das Reuniões de Análise Crítica; e, estabelecimento das Curvas S como ferramenta padrão de acompanhamento de projetos de investimento (evidência 69, p. 26, 63).

410. Também nessa ata, identifica-se registro da retomada da sistemática de acompanhamento de projetos estruturantes pelo CA, com a implementação dos principais projetos da Petrobras sendo apresentada por meio das Curvas S e de indicadores de custo e prazo, com resumo executivo e registro em pauta (evidência 70):

> O apresentador informou que a apresentação e o resumo executivo **retomavam a prática da prestação de informações mensais aos Conselheiros referentes ao acompanhamento físico e financeiro dos 29 principais projetos de investimento que sustentam o atingimento das metas estabelecidas no Plano de Negócios e Gestão 2014- 2018 (PNG 2014-2018)**. Esses 29 projetos (16 de Exploração e Produção, **6 de Abastecimento** e 7 de Gás e Energia) de um total de 807 projetos, representam 41% do investimento do ano de 2014 (US$42,4 bilhões). Informou que **a Diretoria Executiva acompanha mensalmente 184 projetos**, que representam 76% do investimento do ano de 2014. Lembrou que **o acompanhamento se faz por meio das Curvas S - Física e Financeira, tendo como indicadores o Índice de Avanço Físico (IAF) e o Índice de Cumprimento de Custos (ICC)** (grifou-se) (evidência 69, p. 11).

411. A novidade foi celebrada por conselheiro independente que, entre outros aspectos, destacou a importância daquelas informações para deliberação de matéria relacionada. A citação abaixo transcrita revela que dados fundamentais acerca dos empreendimentos estratégicos, como a viabilidade do negócio (TIR, VPL, etc), não eram disponibilizados rotineiramente ao CA ou sequer eram exigidos por ele:

> O Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha registrou que estava muito feliz com a apresentação ao Conselho das informações sobre o acompanhamento físico e financeiro dos principais projetos, e afirmou **que foram as que mais o gratificaram desde que começou a integrar o Conselho de Administração da Petrobras**. Na opinião do Conselheiro é **fundamental para os deveres deste colegiado acompanhar estas informações, com o objetivo de poder deliberar adequadamente sobre a matéria.** Sugeriu incluir no acompanhamento a Taxa Interna de Retorno (TIR) para cada projeto. Informou que agendará reunião com o apresentador sobre detalhes dos projetos específicos (grifou-se) (evidência 69, p. 11).

412. Houve inclusive uma apresentação específica sobre o Projeto Rnest, então com 90% de avanço físico e orçamento atualizado de US$ 19 bilhões, com mais de US$ 4 bilhões em reajustes e aditivos contratuais (evidência 71). Entre as considerações apresentadas para justificar o patente aumento nos custos e o elevado número de aditivos, as antecipações de contratações foram citadas. De forma a evitar novos descumprimentos da Sistemática de Investimentos, aquele normativo havia sido aprimorado de forma a proibir qualquer hipótese de antecipação, reforçar a necessidade de análises de risco e maior rigor nas estimativas de custos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> 3) considerando a Sistemática Corporativa atual, em sua revisão 5 (vigente desde agosto/2012), as **antecipações das contratações no projeto RNEST não teriam sido aprovadas** sem a conclusão da Fase III (projeto básico). Além disso as análises complementares levariam em consideração **avaliações de risco**; 4) o contexto da decisão de aprovação do Projeto RNEST na Fase III envolveu motivações estratégicas, sociais e econômicas, que levaram os decisores a observar avaliações complementares de ganhos tributários e de potencial perda de mercado; 5) o desenvolvimento da Fase III revelou **falhas nas estimativas de investimento** para aprovações das Fases I (Identificação de Oportunidade) e II (Projeto Conceitual), com **variações fora das faixas esperadas para o grau de definição das respectivas Fases** (AACE); (grifou-se) (evidência 69, p. 32-33).

413. A falta da razoabilidade dos artifícios que transformaram em positivo o VPL do EVTE da Rnest foram destacados por um dos conselheiros independentes, o que foi também apontado no processo TC 026.363/2015-1 (peça 84). Com base nesse argumento, o conselheiro ainda retomou a discussão de 2013 sobre o *impairment*, reproduzida alhures, enfatizando que desde então os alertas perceptíveis indicavam que o teste já se fazia necessário. Ainda, questionou se o seguimento deliberado de um projeto sem viabilidade econômica fora justificado por pressões do acionista controlador, conforme se constata no excerto:

> O Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha considerou irreal a valoração da perda de mercado evitada no cálculo do EVTE da aprovação da Fase III, especialmente no que tange ao valor de R$ 722 milhões, que partia de premissa que entende impossível, de que uma refinaria alternativa poderia ser terminada em prazo idêntico ao previsto para a RNEST, quando se sabia que não existiam tais projetos em andamento. O Conselheiro enfatizou que **o *impairment* já era necessário muito antes da delação premiada**. A Companhia tinha **todos os sinais relevantes**, tais como ser a **refinaria mais cara do mundo**, e a **necessidade de uma metodologia única no mundo para justificar a contabilização no balanço**. O Conselheiro opinou que **a Companhia continua a reboque dos fatos no que tange a RNEST**, o que ficou evidente no comunicado de 27-08-14.
> (...)
> Indagou ainda à Diretoria **se o projeto da RNEST chegou a ser descartado antes da decisão de novembro de 2009**, **o que foi confirmado pelo Diretor Almir Barbassa. Indagou então se a refinaria foi construída por pressão do acionista controlador, o que foi refutado pela Conselheira e Presidente da Petrobras Maria das Graças Silva Foster** (grifou-se) (evidência 69, p. 33).

414. Na Ata CA 1399, o colegiado foi atualizado sobre o andamento dos trabalhos das Comissões Interna de Apuração (CIA), instituídas para apurar a extensão dos casos de corrupção desfraldados pela Operação Lava Jato. A irregularidade do PAR da Rnest foi um dos aspectos ressaltados, o que motivou críticas de alguns dos conselheiros que entenderam que existiam *red flags* que já alertavam sobre a inadequação daquela antecipação – principal responsável pelos aditivos contratuais que viriam a ser firmados – e que seria cabível exame de responsabilidade da DE, assim consignado:

> Como conclusões da CIA, o Gerente Executivo de Auditoria Interna apresentou os itens seguintes: (i) **elaboração do Plano de Antecipação da Refinaria - PAR**, **em março de 2007, sem evidência de justificativa técnica ou empresarial**; **o PAR foi submetido à Diretoria Executiva em 08/03/2007 com as informações de que não havia projeto básico das unidades, não havia pré-detalhamento (FEED) e não havia margem de segurança no cronograma de antecipação;**
> (...)
> Com relação ao PAR, o Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha indagou se o PAR, por si só, estaria dentro das práticas da Companhia, **se poderia ter existido**, tendo sido esclarecido pela Conselheira e Presidente Maria das Graças Silva Foster que, **atualmente, o PAR não poderia ser feito**, dado que não é possível começar um projeto sem a conclusão do projeto básico, mas que **não foram encontradas as premissas que a Diretoria Executiva adotou que justificassem a elaboração do PAR à época**. O Conselheiro ressaltou entender que ainda assim o PAR deveria ter se atido a determinados indicadores, uma vez que **naquela época a estimativa de custos ainda era de USD 4 bilhões, e que apenas as contratações de utilidades já sugeriam que o orçamento era irreal**. O Conselheiro Silvio Sinedino Pinheiro pontuou que, com relação ao PAR, no seu entendimento, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> **responsabilidade da Diretor ia Executiva deveria ter sido examinada**, **pois a aprovação do PAR deu margem a uma série de aditivos contratuais agora sob suspeita** (grifou-se) (evidência 72, p. 12-14).

415. A conclusão dos trabalhos da CIA do Comperj e da Rnest foi consignada em relatórios apresentados pelo Comitê de Auditoria ao CA na penúltima reunião de 2014 (Ata CA 1401), onde foram destacados o descumprimento de normas de governança, falhas nos controles internos e a existência de decisões levadas à DE *ad referendum,* mesmo para contratos e aditivos superiores a R$ 1 bilhão (evidência 73, p. 21-24).

416. Um último tema foi objeto de apresentação nessa mesma reunião. O art. 33 do Estatuto Social da Petrobras estabelece mecanismo pelo qual o CA poderia avocar o poder decisório sobre atos de competência da DE. A apresentação novamente incitou discussão sobre o papel do CA da Petrobras na governança de projetos de investimentos, conforme se constata do trecho a seguir reproduzido:

> O Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha externou seu entendimento de que **não é positivo estar na alçada da Diretoria Executiva tudo que diz respeito ao PNG**; sustentou que devam ser previstos limites de alçada por projetos, superiores a US$ 200 milhões, na casa de US$ 1 a US$ 2 bilhões, como é comum em várias empresas do setor, mas que **algum limite deve ser estabelecido**. A Conselheira e Presidente da Petrobras Maria das Graças Silva Foster pontuou que a proposta do Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha pode ser avaliada, mas que **tal proposta poderia implicar em uma mudança no perfil das atividades do Conselho de Administração da Petrobras**, **que passaria a receber uma maior quantidade de pautas para deliberação e que poderia ser chamado a realizar um maior número de reuniões, inclusive extraordinárias. O Conselho de Administração acordou que esta questão também será tratada futuramente** (grifou-se) (evidência 73, p. 31).

417. No início de 2015, o CA apreciou o resultado do trabalho da consultoria independente contratada para cálculo do valor justo dos ativos a serem baixados das demonstrações contábeis da Petrobras (Ata CA 1404). A metodologia de cálculo do valor justo resultou em ajustes maiores do que os potenciais pagamentos indevidos relacionados às alegações no âmbito da Operação Lava Jato, pois incorporavam outros fatores que aumentavam o custo dos ativos, tais como planejamento deficiente, contratações realizadas antes da conclusão do projeto básico, cláusulas contratuais inadequadas e ineficiência na execução de obras. Na conclusão do trabalho, foi informado que os valores a serem considerados para provisão de perda em balanço devido ao valor justo dos ativos totalizaria R$ 88,6 bilhões (15% do ativo imobilizado da Petrobras), sendo R$ 83,3 bilhões do Abastecimento. A principal razão apontada pela consultoria foi o investimento maior do que o planejado. Além desse, também contribuíram para o resultado a atualização das premissas de preços, margens, câmbio e mercado, além da TMA utilizada pela consultoria, maior do que a utilizada pela Petrobras. O valor das refinarias da Petrobras foi calculado por múltiplos de mercado em bases comparáveis. Na mesma ata foi informado ao colegiado o cancelamento dos projetos das refinarias Premium I e II, com correspondente baixa contábil no valor de R$ 2,7 bilhões (evidência 74, p. 4-6). Todavia não houve consenso quanto àquele método no CA, conforme consignado na Ata CA 1405. Alguns conselheiros entendiam que "o método do valor justo se mostra inadequado para mensurar os ajustes necessários para expurgar o valor atribuído aos cogitados ilícitos investigados pela Operação Lava Jato" e, por isso, aquele valor não deveria ser divulgado. Já os conselheiros independentes entendiam que seria ilegal não o divulgar e atribuíam à mudança de visão à "**interferência do controlador nas decisões da Companhia**". Para esses conselheiros "**os prejuízos foram resultados de péssimas decisões tomadas no passado**" e deveriam ser divulgados (grifou-se) (evidência 75, p. 4-5).

418. As pressões decorrentes dos desdobramentos da Operação Lava Jato e da divulgação do balanço de 2014 impulsionaram a renúncia da DE da Petrobras, incluindo a Presidente da empresa, em fevereiro de 2015. No mesmo mês, foram anunciados novos nomes para a DE.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

419. Na Ata CA 1409, de maio de 2015, foi levado ao conhecimento do CA o resultado do cômputo por outro método, pelo qual foram reconhecidos ajustes no ativo imobilizado no total de R$ 50,8 bilhões, sendo R$ 6,2 bilhões como baixa de gastos adicionais capitalizados indevidamente e R$ 44,6 bilhões referentes a provisionamento por *impairment.* Desse montante, R$ 30,9 bilhões referiam-se à Rnest e ao Comperj. A aprovação desse método pelo CA não contou com o voto de alguns conselheiros que registraram suas discordâncias em anexos à ata (evidência 76, p. 4, 13-25).

420. Entre fevereiro e abril de 2015, nove dos dez membros do CA foram substituídos, dando início a um novo ciclo de Governança, o qual não é alcançado pelo período compreendido pela presente fiscalização.

421. Conforme destacado no Referencial Teórico, tanto a jurisprudência quanto a doutrina são consensuais no sentido de que na caracterização dos deveres fiduciários dos administradores é necessário se determinar proporcionalidade entre as condutas esperadas e o desafio apresentado. Dessa forma, a relevância e a materialidade dos projetos de refino do Comperj, Rnest e refinarias Premium para a Petrobras será adiante destacada.

IV.2.2 Materialidade e relevância dos projetos de refino

422. Em síntese dos fatos narrados, tem-se que, do ponto de vista da atuação do CA da Petrobras, ao longo do período quase 10 anos em que a estatal envidou esforços para o planejamento e a construção de quatro empreendimentos para ampliação da capacidade de refino no Brasil, dez planos de negócios foram aprovados e periodicamente revisados pelo colegiado. Nesses planos, os quatro empreendimentos de refino ora fiscalizados chegaram a ser orçados em mais de US$ 80 bilhões. A título de comparação, esse valor é superior ao custo que o Brasil teve com a Copa do Mundo de 2014 e as Olímpiadas de 2016, somados. Segundo consta no processo TC 024.871/2014-1 (peça 8), a conta final da Copa do Mundo, incluindo estádios, obras de mobilidade, reforma de aeroportos e outras, foi fechada em R$ 25,5 bilhões. Já a organização da Rio 2016 informou que o custo que o Brasil teve com as Olímpiadas foi de R$ 38 bilhões (evidência 77, p. 1).

423. Ainda com o intuito de caracterizar a materialidade dos quatro projetos de refino da Petrobras, cita-se o caso da refinaria da Pasadena, nos Estados Unidos, adquirida pela Petrobras em 2006 como alternativa para entrada no mercado norte-americano de derivados de petróleo. O caso vem sendo fiscalizado pelo TCU por meio do TC 005.406/2013-7, atualmente sob a relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo. Em 2014, o TCU concluiu que a perda total pela compra foi de US$ 792 milhões. Entre os responsáveis pelo negócio constam membros do CA da Petrobras. Cumpre destacar que, nesse processo, está sendo apontado o descumprimento do dever de diligência daqueles administradores, em razão da constatação de descumprimento dos normativos internos da Petrobras, negligência na fiscalização da DE e desinformação sobre as bases do negócio.

424. Não se pretende aqui o aprofundamento nas nuanças daquele processo, mas apenas destacar que nele também foi apontado o descumprimento do dever de diligência dos administradores envolvidos, em um caso envolto em valores dezenas de vezes menores que o caso em apreço.

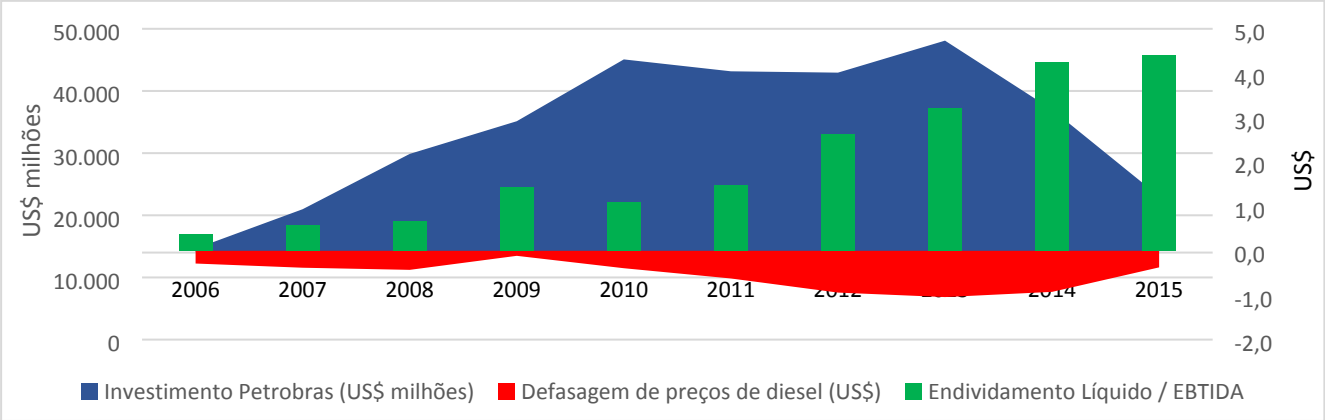
425. Malgrado a magnitude dos valores envolvidos ser suficiente para caracterizar o elevado nível de governança que demandavam os investimentos em refino da Petrobras, a importância desses projetos para a estatal dava-se também pelo seu impacto integrado em toda atividade empresarial.

426. O efeito prático dessa integração pode ser observado a partir do que aconteceu na própria Petrobras no período abarcado por essa fiscalização, conforme ilustra a figura a seguir. Os crescentes montantes de investimentos não puderam ser suportados pela capacidade de geração de caixa da empresa, sobretudo após a perda de paridade com os preços internacionais, a partir de 2011, que afetou a capacidade de geração de caixa. Ademais, contribuiu para a deterioração do caixa o efeito negativo do aumento nas importações, decorrente do crescimento do mercado brasileiro não atendido em função da postergação na data de partida das novas refinarias, também a partir de 2011.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

427. Logo, a realização dos investimentos demandou um financiamento agressivo. Para que esse *funding* se mantivesse dentro das metas de endividamento e alavancagem que preservavam o grau de investimento da Petrobras, o desafio a ser enfrentado era o de harmonizar essa complexa engenharia financeira. Assim, verifica-se que a construção dos planos de negócios em valores nunca antes realizados pela empresa tinha relação direta com a continuidade do negócio.

428. Em suma, com o crescimento do investimento da Petrobras, nele inclusa a significante parcela correspondentes ao Capex dos empreendimentos objeto dessa fiscalização, e a perda da paridade dos preços internacionais (defasagem), a consequência foi o aumento do endividamento para além do limite determinado pelo CA (2,5 x Endividamento Líquido/Ebitda), de forma a atender os níveis preconizados pelas agências de *rating* internacionais.



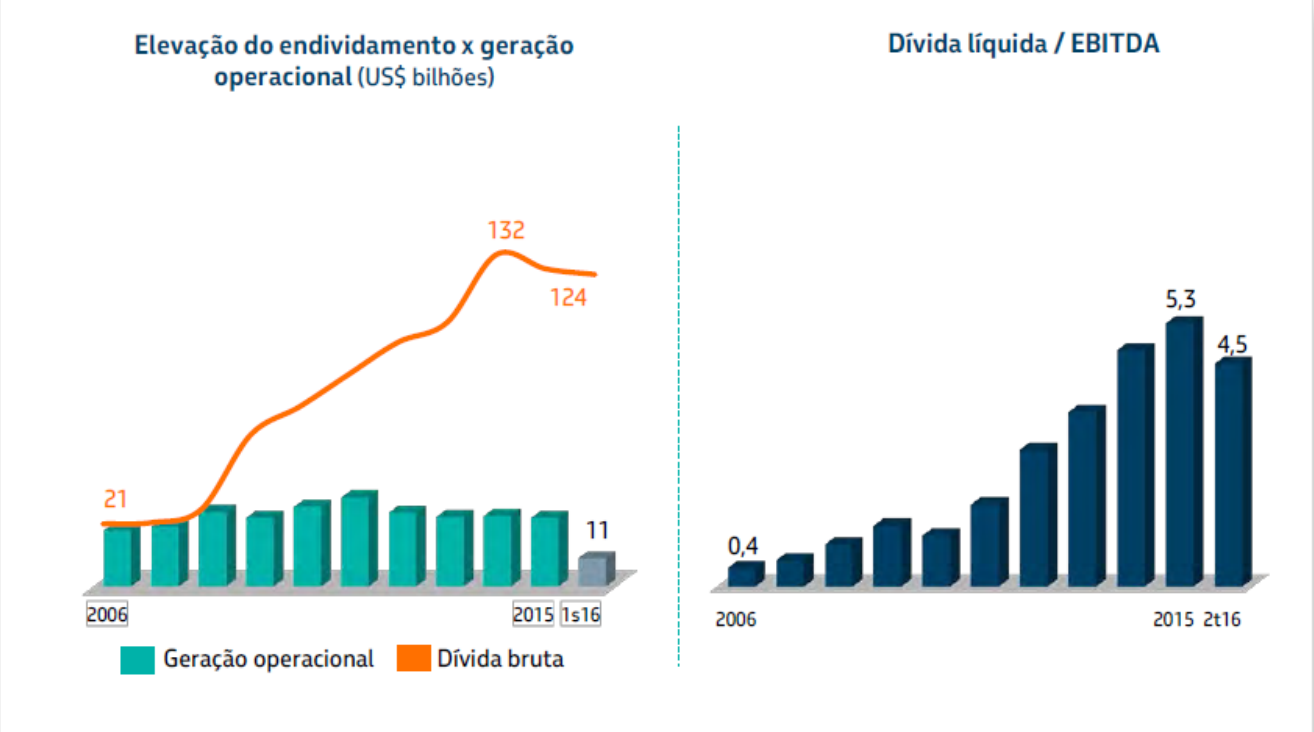
Fonte: Dados compilados dos Planos de Negócios, Relatórios da Administração, Formulários de Referência e Form 20-F, divulgados pela Petrobras (www.investidorpetrobras.com.br).

Figura 18 – Investimento x Defasagem de Preços x Endividamento.

429. Percebe-se, portanto, que os projetos para ampliação da capacidade de refino no país não se tratavam de investimentos ordinários e corriqueiros da Petrobras, mas de projetos estruturantes e de elevada importância, situados entre os maiores já levados adiante pela companhia, mormente no setor de refino, o que, por si, já recomendava cautela excepcional. A partida dessas refinarias, aumentaria em quase 100% a capacidade instalada em 2010, quando as obras foram autorizadas.

430. O efeito do descumprimento das metas de ampliação da capacidade de refino da Petrobras foi reconhecido pela própria estatal na recente apresentação de seu PNG 2017-2021. A figura compara a elevação do endividamento com estagnação da geração operacional de caixa. Observa-se, sobretudo a partir de 2012, quando eram esperadas receitas oriundas das novas refinarias, um descompasso entre a geração operacional e o endividamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.



Fonte: Petrobras – Plano de Negócio e Gestão 2017-2021 (evidência 78, p. 11).

Figura 19 – Geração operacional x Endividamento.

431. Assim, verifica-se que o cenário em que os quatro projetos para ampliação da capacidade de refino no país se inseriam era de aumento expressivo de investimentos, com risco de não cumprimento de cronogramas e metas, com consequente comprometimento da financiabilidade da empresa.

432. Nesse ponto cumpre reiterar que a magnitude dos investimentos tem impacto na perenidade da Companhia. A partir da aprovação do orçamento da Petrobras, são definidos os valores de investimento (Capex) e de custeio (Opex) para o quinquênio seguinte, além da previsão de partida dos empreendimentos. Atraso no início das operações de uma refinaria implica não só a revisão da programação das importações de derivados para atendimento ao mercado interno, mas também impacta o fluxo de recebimento de receitas, associado à política de preços. Por intermédio da política de preços é que se determina como serão considerados no fluxo de caixa fatores não gerenciáveis como câmbio e preço de petróleo. Com isso, tem-se o saldo de caixa ao final de cada período avaliativo, cuja eventual insuficiência terá que ser coberta por captações de recursos no mercado financeiro (*funding*), até o limite de endividamento e alavancagem aprovados pelo CA da empresa. O quarteto orçamento, política de preços, financiamento e endividamento é totalmente integrado, funcionando em laço retroalimentado: a mudança em um dos elementos afeta diretamente o comportamento dos demais.

433. Dessa forma, no cenário em que se desenvolviam, em face do aumento do nível de risco assumido, é consentâneo afirmar que seria exigível do administrador médio, conduta mais diligente possível, superior àquela esperada em situações de risco ordinário, quando a companhia adota estratégias mais conservadoras na condução de seus negócios. Esse pensamento coaduna-se com aquilo que a própria Petrobras denomina Disciplina de Capital, que é a "política corporativa para gerir os ativos e a carteira de projetos da Companhia, de forma integrada, assegurando sua rentabilidade, financiabilidade e gerenciamento dos riscos inerentes ao negócio" (evidência 79, p. 7).

434. Com base no exposto, conclui-se que os projetos para ampliação da capacidade de refino no país possuíam materialidade e relevância estratégica suficiente para demandar uma atenção especial do CA da Petrobras, a partir da avaliação criteriosa da viabilidade econômica de cada um dos projetos de investimento que compunham a meta de ampliação da capacidade de refino e do acompanhamento do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

planejamento e execução das obras. Assim, seria razoável esperar do colegiado, em cumprimento ao seu dever de diligência, amplo conhecimento acerca das nuanças do segmento de Óleo & Gás, além da busca por toda e qualquer informação disponível para a tomada de decisão relacionada aos empreendimentos de refino e necessárias para acompanhar sua execução, além da pronta intervenção do colegiado ao menor sinal de não conformidades. De modo não mandatório, mas igualmente razoável, seria esperar do CA a iniciativa de promover o aperfeiçoamento da Governança Corporativa da Petrobras para mais bem enfrentar os desafios que estavam por vir.

IV.2.3 Descumprimento do dever de diligência

435. O referencial teórico apresentado neste relatório descreveu o dever de diligência imposto pela Lei das S/A aos administradores a partir dos deveres de (i) se qualificar para o cargo; (ii) bem administrar; (iii) se informar; (iv) investigar; e, (v) vigiar.

436. Realizados os exames de auditoria, constatou-se que esses deveres não foram cumpridos pelos membros do CA da Petrobras no exercício de duas de suas principais competências que impactavam a perseguição da meta de ampliação da capacidade refino no país: aprovação de planos de negócios e fiscalização da DE da empresa.

437. Inicialmente será demonstrado o reiterado e contínuo descumprimento do dever de diligência nas suas dimensões mais relevantes para o caso concreto: dever de se informar, dever de investigar e dever de vigiar. Conforme já se expôs alhures, a partir da constatação da recorrência e da materialidade das situações em que tais descumprimentos ocorreram, bem como de suas consequências para a sustentabilidade financeira da estatal, no próximo subitem será avaliado descumprimento do dever de lealdade.

IV.2.3.a) Descumprimento do dever de se informar

438. Conforme definido no referencial teórico deste relatório, o dever de se informar reside na obrigação que o administrador tem de buscar elementos para subsidiar sua tomada de decisão, tomando o necessário cuidado para conduzir seus atos de gestão e decisão com base em informações suficientes, que permitam o entendimento das questões negociais tratadas.

439. Tendo em vista a materialidade e a relevância dos projetos para ampliação da capacidade de refino no país e os fatos até aqui relatados, é possível afirmar que o CA da Petrobras autorizou orçamento para inclusão ou continuidade dos projetos da Rnest, Comperj e Premium I e II, nos dez planos de negócio aprovados pelo colegiado entre 2006 e 2015 (Apêndice E), sem dispor das informações minimamente necessárias.

440. O descumprimento do dever de se informar por parte do CA da Petrobras ficou caracterizado pela: ausência de análises individualizadas dos projetos de investimento; confiança excessiva nas informações fornecidas pela DE; inoperância do Comitê de Investimentos; prescindência de pareceres consultivos; e, desconhecimento da viabilidade econômica dos projetos de investimento inclusos nos planos de negócio aprovados.

Ausência de análises individualizadas dos projetos de investimentos

441. Conforme se observa da leitura da situação encontrada, sobretudo entre 2006 e 2011, não se identificaram nas atas de reunião registro de discussões ou questionamentos do CA relacionados a aspectos individualizados dos projetos de investimento objeto dessa fiscalização, sendo eles caracterizados apenas pelo valor de seu Capex e pela expectativa de partida, de maneira consolidada, em meio aos demais investimentos do plano de negócios. As únicas exceções foram algumas apresentações individualizadas sobre projetos de investimento, constantes de outras pautas de reunião do colegiado, que tratavam de constituição/desconstituição de empresas, com vistas à apuração de custos para partilhamento com pretensos futuros sócios, em função da obrigatoriedade de deliberação pelo CA dada pelo inciso V do art. 29 do Estatuto Social da Petrobras vigente (evidência 20, p. 13).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

442. No caso do Comperj, houve uma apresentação sobre o empreendimento ainda durante o desenvolvimento do projeto conceitual, mas não se localizou atualização tempestiva quando da alteração do escopo do empreendimento em razão de sua transformação para o Programa Comperj. No que tange ao Projeto Rnest, houve apresentações sobre o andamento das negociações com a PDVSA e também sobre a constituição da empresa, além daquela citada anteriormente sobre inviabilidade econômica do projeto. Sobre as refinarias Premium, entretanto, não houve apresentação específica das fases preliminares.

443. Essa constatação foi confirmada por conselheiro independente da Petrobras, quando de seu depoimento à CPI do Congresso Nacional que investigou a Petrobras em 2015:

> No período em que eu estive, ou eu estou ainda, no Conselho de Administração, eu **não me recordo de nenhum projeto individual que tenha sido levado para aprovação no Conselho de Administração**, o que é uma situação inusitada em empresas de capital aberto. Toda empresa tem um nível "x" a partir do qual o projeto, individualmente, é levado para o Conselho, com as suas taxas de retorno e tudo o mais. Aqui entra um pouco o problema das **brechas de governança da PETROBRAS**, que acabaram se tornando muito importantes. Dentro das alçadas aprovadas pelo Conselho de Administração, contra o meu voto, **todo investimento que se encaixe dentro do Plano de Negócios e Gestão — PNG encontra-se automaticamente aprovado**. Então, nós recebemos uma **alocação setorial, conceitual, dos investimentos e aprovamos**, no ano de 2014, sem o meu voto, 94 bilhões de reais de investimentos, nos quais a Diretoria tem inclusive poder discricionário. Eu **não considero essa uma prática adequada de governança** (grifamos) (evidência 29, p. 121).

444. Além de serem analisados em conjunto, como blocos do plano de negócios, as informações do CA sobre os projetos de investimento, provinham de fonte questionável, conforme se aponta adiante.

Confiança excessiva nas informações fornecidas pela DE

445. Observou-se, que a aprovação dos planos de negócios, que tratavam da carteira de projetos de investimentos da Petrobras em conjunto, pelo CA se dava exclusivamente com base nas informações fornecidas pela DE, o que foi confirmado pela Petrobras em resposta a ofício de requisição no qual foram solicitadas as informações de suporte à decisão disponíveis aos conselheiros, remetidas sob demanda ou em caráter periódico (boletins, relatórios, resumos), por meio eletrônico ou impresso, de forma a mantê-los atualizados sobre temas relacionados ao cumprimento de suas competências. Com base na resposta recebida, verifica-se que a única fonte de informações do CA sobre os projetos de investimentos provinha das apresentações feitas nas reuniões do colegiado ou das notas emitidas pelos comitês de assessoramento:

> Resposta SEGEPE - No período referente à auditoria em questão (implantação das Refinarias Premium I e II, Abreu e Lima e Comperj), **as informações eram transmitidas aos Conselheiros durante as próprias reuniões do Conselho de Administração da Petrobras**, bem como nas reuniões dos Comitês de Assessoramento do Conselho, quando estes se reuniam. Destacam-se as apresentações periódicas de resultados da Companhia, bem como as reuniões de apreciação dos PNGs (Planos de Negócios e Gestão). Não encontramos registro de envio de material em caráter periódico aos Conselheiros nos moldes indagados no período referenciado nessa auditoria (grifou-se) (evidência 80, p. 2).

446. Sobre o direito de confiar nas informações submetidas pela DE ao CA da Petrobras, convém trazer à colação o posicionamento da CVM, que restou claro no voto condutor do Processo Administrativo Sancionador 18/2008, relatado pelo Exmo. Diretor Alexsandro Broedel Lopes. Naquele caso, a autarquia considerou descumprimento do dever de se informar o fato de a principal fonte de informações do CA da Sadia serem as apresentações da Diretoria, dando ênfase que cabia àquele colegiado conhecer o fluxo de informações e os controles de risco relacionados:

> 44. A partir dessa perspectiva, passo a rebater o principal argumento das defesas dos conselheiros: de que **acreditavam nas apresentações realizadas pelo Diretor Financeiro**, que indicavam o estrito cumprimento da Política Financeira com as operações realizadas – e **não tinham razão**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> **alguma para duvidar de tais apresentações**. Assumindo essas alegações como verdadeiras, até porque não existem provas em contrário, noto que os conselheiros, necessariamente, **deixaram de cumprir uma importante faceta do dever de diligência, a saber, o "dever de se informar"**.
> 45. O dever de se informar compreende, justamente, **obter as informações necessárias para o desenvolvimento do negócio social**. No caso em análise, isso **não significa que os conselheiros deviam saber detalhes** sobre as operações realizadas, mas **saber que a Diretoria Financeira desempenhava um papel extremamente sensível para a companhia**. Deveriam saber, ainda, que a Política Financeira estabelecia os **limites da atuação da área financeira**. Mas como saber se a Política estava sendo cumprida? Apenas ouvindo as apresentações do Diretor? Evidentemente que não. Em atendimento ao dever de se informar, os conselheiros **deveriam conhecer o fluxo de informações** atrelado ao exercício do controle da Política Financeira. E, assim o fazendo, notariam que a Diretoria Financeira estava, na verdade, agindo ao livre arbítrio, pois, na prática, **os controles de risco estabelecidos não previam um órgão independente para reportar adequadamente ao CA acerca da conduta da Diretoria Financeira** – conduta essa que descumpria largamente a Política Financeira aprovada pela companhia.
> 48. A corroborar essa idéia, destaco o seguinte ensinamento doutrinário: "De acordo com o dever de diligência, os administradores **podem, a princípio, confiar nas informações que lhes são fornecida**s por outros administradores, empregados ou consultores. No entanto, eles **não podem confiar 'cega e passivamente' em tais informações**."
> 49. Com efeito, **aceitar que os conselheiros devem confiar cegamente no que é dito pelos diretores equivale a diminuir severamente o alcance do dever de diligência dos administradores**. Não compartilho com esse entendimento e, por essa razão, rejeito o argumento das defesas de que os conselheiros não conheciam o funcionamento dos sistemas de controle de risco, tampouco o argumento de que os conselheiros, de boa-fé, partiram da premissa "inquestionável" de que o Diretor Financeiro exercia suas funções adequadamente e, por isso, as operações da empresa estavam sob controle. Não aceito esses argumentos porque, como visto, o controle, se funcional, era inócuo. Aliás, tais argumentos vão contra a própria lógica de ser dos sistemas de controle.
> (...)
> 52. Desse modo, exigir que o conselheiro **não fique passivo**, frente às apresentações que são feitas, não é nada de absurdo. São inesgotáveis, na literatura, entendimentos no mesmo sentido: "É claro que a diretoria tem que ser totalmente responsável pela gestão do negócio no dia a dia. Está bem estabelecido, entretanto, que as responsabilidades fiduciárias de um conselheiro, para que participe ativamente nos processos de revisão e aprovação da performance da administração, precisa estar **baseada em um conhecimento presente e completo**. Esse **conhecimento deve ser obtido por ativas inquisições e discussões, e não com uma aceitação passiva da informação contida nas apresentações dos diretores**" (grifou-se) (evidência 81, p. 46-47).

447. No contencioso estrangeiro, merece registro o caso de Smith x Van Gorkom (PARENTE, Flávia, O dever de diligência dos administradores de sociedades anônimas, Rio de Janeiro/Renovar, 2005. p. 82-97). Esse caso tornou-se referência na jurisprudência norte-americana pelo fato de a Suprema Corte de Delaware ter afastado a aplicação da *business judgment rule*, considerando "negligência indesculpável" dos administradores, incompatível com seus deveres estatutários. Aquela Corte entendeu que os administradores agiram com *gross negligence* (grave negligência), violando o dever de diligência, ou *duty of care*, na medida em que não teriam se informado adequadamente e negligenciado informações razoavelmente disponíveis e relevantes para a venda da companhia. A Corte acabou por fixar uma indenização que resultou no pagamento de pouco mais de US$ 22 milhões.

448. Além disso, segundo o RBG do TCU, para alcançar boa governança em órgãos e entidades da administração pública, é importante "c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade" (evidência 4, p. 35). Outrossim, à luz dos pressupostos da *business judgment rule*, é de bom alvitre consignar que, abrir mão de requisitos exigíveis do processo de tomada de decisões, é aceitar a desinformação e comprometer a reflexão sobre a decisão de investimento.

449. Com base nessa exposição, verifica-se que o CA da Petrobras exorbitou do direito de confiar nas informações fornecidas pela DE, sobretudo em face dos diversos *red flags* relatados na situação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

encontrada, sendo inaceitável a constatada passividade. Cabia ao colegiado valer-se de toda a estrutura e recursos disponíveis para confrontar as informações que eram submetidas, e, ainda, em alguns casos, solicitar o seu detalhamento. Entretanto, não é o que se observou, conforme se passa a relatar.

Inoperância do Comitê de Investimentos

450. Em meio às principais estruturas previstas entre as típicas da governança de uma empresa de capital aberto para prover suporte informacional às decisões do CA estão os comitês especializados.

451. Assim, o Estatuto Social da Petrobras aprovado em 2007, estabeleceu entre as competências privativas do CA, a criação do um Comitê de Negócios (art. 29):

> XI - criação do Comitê de Negócios e aprovação das atribuições e regras de funcionamento desse Comitê, consistentes com o Plano Básico de Organização, as quais devem ser divulgadas ao mercado, resumidamente, quando da publicação das demonstrações financeiras da Companhia, ou quando de sua alteração (evidência 20, p. 13);

452. A terceira revisão da Sistemática de Investimentos, ainda em 2005, dispôs que as análises empresariais de projetos conceitual e básico de empreendimentos deveriam ser submetidas à sua apreciação desse comitê:

> 4.7 - Apresentação ao Comitê de Investimentos
> **As análises empresariais do Projeto Conceitual e do Projeto Básico devem ser encaminhadas ao Comitê de Negócios nas reuniões com agenda de Comitê de Investimentos**, nas seguintes situações:
> • Projeto Conceitual com investimento acima de US$ 25 milhões e com tomada de preços e/ou gastos antecipados que somem agregadamente US$ 25 milhões ou mais;
> **• Projeto Conceitual com investimento acima de US$ 300 milhões**;
> **• Projeto Básico com investimento acima de US$ 25 milhões.**
> O Comitê de Investimentos será composto pelos integrantes do Comitê de Negócios e o titular do Planejamento Financeiro, e terá a coordenação do Diretor Financeiro em conjunto com o titular da Estratégia & Desempenho/API.
> O agendamento da apresentação do projeto ao Comitê de Investimentos, que se reúne às quintas-feiras, deverá ser solicitado pela Área de Negócio ao titular da Estratégia & Desempenho/API (coordenador do Comitê) até a sexta-feira da semana anterior à reunião.
> A apresentação ao Comitê deve ser dimensionada para 30 minutos de duração e deve seguir um formato padrão, contemplando:
> **• Motivação e resumo do projeto;**
> **• Principais indicadores econômicos;**
> **• Análise de sensibilidade;**
> **• Análise de risco (se for o caso);**
> **• Proposições da Área de Negócio sobre o projeto;**
> **• Conclusões e recomendações constantes dos pareceres das Áreas Corporativas.**
> A apresentação em meio digital deverá ser encaminhada para o responsável pela agenda do Comitê até às 16 horas do dia anterior ao da apresentação.
> **Cabe ao Comitê de Investimentos apreciar a análise empresarial do projeto, podendo aprovar a análise apresentada ou fazer recomendações de ajustes** (grifou-se) (evidência 82, p. 29-30).

453. Cabe esclarecer que, segundo o Regimento Interno do Comitê de Negócios da Petrobras, o Comitê de Negócios e o Comitê de Investimentos eram formados pelos mesmos membros. Na prática, eram um mesmo comitê cuja denominação variava a depender do objeto da análise submetida a sua apreciação, se uma aquisição/desinvestimento (negócios) ou projeto (investimentos). Independentemente da designação, o fato é que esse comitê tinha como função precípua ser um "fórum de integração dos assuntos relevantes e estratégicos, visando promover o alinhamento entre o desenvolvimento dos negócios, a gestão da Companhia e as diretrizes do Plano Estratégico da Petrobras". O comitê deveria atuar como mecanismo de suporte ao processo decisório da alta administração por meio de recomendações à DE, feitas a partir da análise de temas relevantes e definição

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

das necessidades de informações para a tomada de decisão. Entre suas atribuições regimentais constam: analisar o posicionamento e o alinhamento da estratégia de negócios indicada no PE, avaliar o desempenho dos diferentes negócios e unidades de negócios e promover o fluxo de informações entre as áreas da Petrobras (evidência 83, p. 1).

454. No entanto, durante as entrevistas com técnicos da Petrobras conduzidas pela equipe de auditoria, constatou-se que esse comitê de importância vital para o sucesso daquele ousado planejamento nunca chegou a atuar. Essa informação foi confirmada quando da solicitação das atas das reuniões do comitê nas quais houve deliberações relacionadas ao Comperj, à Rnest ou às refinarias Premium. Em resposta, a Petrobras informou que "Não há registros de atas do Comitê de Negócios", o que confirma a inoperância do Comitê de Investimentos da Petrobras (evidência 84).

455. A inoperância do Comitê de Investimentos conflita com disposição do próprio Regimento Interno do CA, a qual estabelece que as matérias submetidas à decisão do colegiado devem ser instruídas pela DE e pelo comitê competente:

> 5.7.2 As matérias submetidas à apreciação do Conselho de Administração serão instruídas com a decisão da Diretoria Executiva, as **manifestações da área técnica ou do Comitê competente**, a ser indicado pela Secretaria-Geral, de acordo com cada matéria; e ainda o parecer jurídico, quando necessários ao exame da matéria (evidência 85, p. 8).

456. De igual sorte, a inoperância desse comitê também contrasta com o que o RBG do TCU destaca como uma diretriz para a boa governança: "n) ter, e usar, estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade" (evidência 4, p. 35). Tal fato também vai de encontro ao que estabelece o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC (5ª edição) estabelece:

> Comitês são órgãos, estatutários ou não, de assessoramento ao conselho de administração. Sua existência não implica a delegação das responsabilidades que competem ao conselho de administração como um todo. Os comitês não têm poder de deliberação, e suas recomendações não vinculam as deliberações do conselho de administração. Comitês específicos **podem exercer diversas atividades de competência do conselho que demandam um tempo nem sempre disponível nas reuniões desse órgão social**. Os Comitês **estudam os assuntos de sua competência e preparam propostas para o conselho** (evidência 3, p. 57-58).

457. Enfim, conclui-se que os planos de negócios submetidos à aprovação do CA, entre 2006 e 2015, jamais foram apreciados por um comitê especializado, o que comprometeu sobremaneira o conhecimento do colegiado sobre as nuanças de cada empreendimento constante dos planos de negócios. Sem a manifestação de um comitê especializado, seria no mínimo indicado que as matérias apresentadas pela DE fossem confrontadas por opiniões isentas. Entretanto, não foi o que aconteceu, conforme se apresenta a seguir.

Prescindência de pareceres consultivos

458. Outro elemento que caracteriza o dever de se informar é a busca por opiniões diversas sobre tema a decidir – por meio da solicitação de pareceres consultivos internos e/ou externos –, pois a decisão precisa ser caracterizada como "refletida", isto é, ter sido objeto de reflexão, para atender os pressupostos que caracterizam a aplicabilidade da *business judgemente rule*. Com supedâneo nos dizeres da CVM (detalhados no Apêndice D) uma decisão informada é aquela "...na qual os administradores basearam-se nas informações razoavelmente necessárias para toma-las" citando como exemplo "...análises e memorandos dos diretores e outros funcionários, bem como de terceiros contratados".

459. Fonte de informações para suporte à decisão tipicamente utilizadas nos processos de governança são pareceres solicitados internamente às áreas relacionadas ou contratados externamente junto a consultorias especializadas. Essa segunda hipótese consubstancia uma facilidade também prevista no Regimento Interno do CA da Petrobras:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> 5.5.4 O Conselho de Administração poderá determinar a realização de inspeções, auditagens ou tomadas de contas na Companhia, bem como a **contratação de especialistas, peritos ou auditores externos** para melhor instruírem as matérias sujeitas a sua deliberação (evidência 85, p. 7).

460. Outrossim, entre as contratações de especialistas realizadas pelo CA, com suporte no item 5.5.4 do seu Regimento Interno, não se encontra qualquer parecer, estudo ou relatório cujo teor possa se relacionar a aprovação de planos de negócios (evidência 86).

461. Importante gizar que a indústria do petróleo é municiada por uma miríade de empresas de consultoria e instituições especializadas nas mais variadas vertentes de conhecimento que o negócio demanda. São comuns na indústria a análise comparativa de projetos, grupos de projetos ou carteiras de investimento por meio de múltiplos de mercado. Com auxílio de indicadores, séries históricas e apropriação de custos é possível uma comparação expedita, não por isso menos valiosa, da aderência das métricas de um projeto de investimento às da indústria. Apresenta-se um exemplo prático.

462. O banco Credit Suisse publicou relatório de investimento sobre a Petrobras, em outubro de 2010, analisando, entre outros, o recém anunciado PN 2010-2014 de US$ 224 bilhões. Naquele relatório o banco apontou que as novas refinarias da Petrobrás estavam entre as mais caras do mundo. O estudo anotou que as refinarias previstas para o Nordeste – Rnest (Abreu e Lima) e Premium I e II apresentavam maior custo por barril, se comparadas a outras refinarias em construção no mundo no momento, especialmente na Índia e na China, conforme ilustra a tabela reproduzida na figura abaixo.

Refinery	Country	Company	Startup	Capacity(kbpd)	Cost (US$mn)	Capex per bpd (US$)
Jamnagar	India	Reliance	2008	660	6,000	9,091
Maharashtra	India	HPCL	2012+	300	6,400	21,333
Bhatinda	India	HPCL	2011	180	4,730	26,276
Al-Zour	Kuwait	KNPC	On hold	615	15,000	24,390
Sohar	Qatar	ORCL	2007	116	1,300	11,207
Huizhou	China	CNOOC	2009	240	3,000	12,500
Qingdao	China	Sinopec	2008	200	1,875	9,375
Tianjin	China	CNPC/Rosneft	2012	200	3,070	15,350
Dushanzi	China	Petrochina	2009	200	4,400	22,000
Sandino-Bolivar refinery	Nicaragua	PDVSA/Petronic	2012	150	4,000	26,667
Refinaria del Pacifico	Ecuador	Petroecuadro/PDVSA	2013	300	6,600	22,000
Global Average						**18,199**
Abreu e Lima	Brasil	Petrobras	2012	230	12,000	52,174
Premium I	Brasil	Petrobras	2014	600	19,800	33,000
Premium II	Brasil	Petrobras	2017	300	11,100	37,000
Petrobras' Average						**40,725**

Source: Company data, Credit Suisse estimates

Fonte: Credit Suisse (evidência 87, p. 23-25)

Figura 20 – Relatório Credit Suisse: custo recente de projetos *greenfield* no mundo.

463. Enquanto o Capex da Rnest sozinha era de US$ 52.000 por bpd e o das refinarias Premium I e Premium II - nas quais os trabalhos de construção ainda não haviam começado - variavam na faixa de US$ 33.000-US$ 37.000 por bpd, a média mundial era de US$ 18.000 por bpd de capacidade. Alguns projetos de larga escala, como o da Reliance, em Jamnagar, na Índia, apresentavam custo total menor que US$ 9.000/bpd:

> Com os retornos do *downstream* globalmente subjugados até mesmo para projetos competitivos em custo, devido ao imenso sobre suprimento no mercado de refino, nós **acreditamos fortemente que as novas refinarias da Petrobras são antieconômicas e irão diluir os ainda altos retornos no *upstream*** (evidência 87, p. 24) (tradução e grifos nossos).

464. Esse tipo de informação também era disponível *interna corporis*. Conforme registrado no TC 026.363/2015-1 (peça 84, p.83), que trata do Projeto Rnest, o Abastecimento da Petrobras encomendou junto ao *Independent Project Analyis* (IPA) um relatório de avaliação de custo e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

cronograma específico para essa refinaria, em setembro de 2009. Com base em uma avaliação comparativa das métricas de custo e cronograma do Projeto Rnest com sua base de dados de refinarias (*benchmarking*), o IPA identificou fragilidades no projeto e recomendou o não seguimento do início das obras, conforme excerto:

> **Considere reciclar o projeto de volta para FEL 2 e finalize o projeto para minimizar o risco de alterações onerosas na execução e evitar o uso de técnicas agressivas de programação** (grifos e tradução nossa) (TC 026.363/2015-1, peça 51, p.7).

465. Porém tal informação não foi utilizada no processo decisório da empresa, pois a DE autorizou a implantação do empreendimento, antes ainda da entrega do relatório da renomada consultoria internacional contratada pela própria Petrobras.

466. Ainda conforme relatado no mencionado processo, uma análise quantitativa de riscos da Rnest produzida em 2009 pela área de Abastecimento dava conta que, no cenário base com um Capex de cerca de US$ 13 bilhões, o empreendimento tinha 80% de probabilidade de apresentar VPL negativo, conforme ilustra a figura abaixo.

COM PREMIUM

Cenário	Investimento (US$ bi)	Probabilidade VPL<0	VPL médio (US$ bi)	TIR média	VPL/IA médio
Base +8	21	99.9%	-10.57	3.29%	-62.95%
Base +4	17	96.6%	-7.36	4.58%	-54.12%
Base	**13**	**80.8%**	**-4,65**	**6.74%**	**-40.61%**
Base - 4	9	59.1%	-0.95	10.68%	-13.07%
Base - 8	5	36.8%	2,24	19.51%	56.12%

SEM PREMIUM

Cenário	Investimento (US$ bi)	Probabilidade VPL<0	VPL médio (US$ bi)	TIR média	VPL/IA médio
Base +1	14	61.3%	-1.23	9.30%	-10.90%
Base	**13**	**58.2%**	**-0.46**	**9.92%**	**-4.34%**
Base - 1	12	54.0%	0.35	10.73%	3.64%

Fonte: Análise de Risco do VPL da RNE (TC 026.363/2015-1, peça 54, p. 3).

Figura 21 – Análise de risco do Capex da Rnest.

467. Desses exemplos não se pretende destacar a omissão da Diretoria de Abastecimento ao não compartilhar determinante informação sobre a Rnest - conduta que já está sendo tratada naquele processo - mas apenas ilustrar o tipo de informação que poderia ter suportado as decisões do CA, quando da aprovação de plano de negócios, por intermédio da busca por opinião qualificada de terceiros isentos.

468. Assim, conclui-se que ao basear a aprovação de planos de negócios exclusivamente nas informações fornecidas pela DE, sem qualquer opinião de terceiros isentos, o CA da Petrobras aceitou a desinformação e comprometeu a reflexão acerca da aprovação dos planos de negócios.

Desconhecimento da viabilidade econômica dos projetos de investimento

469. Nas atas de reunião que trataram da aprovação dos planos de negócios não se identificaram quaisquer apresentações ou discussões acerca da viabilidade econômica dos empreendimentos de refino. Constatou-se, assim, que o CA aprovou os planos de negócios, sobretudo aqueles propostos entre 2006 e 2011, sem refletir se os empreendimentos do refino eram viáveis e quão sensíveis eles eram a variações de mercado ou ineficiências na execução das obras. Igualmente grave e merecedor de registro é a falta de interesse do CA em relação a viabilidade das datas de partida dos empreendimentos. Não se verificaram nas atas de reunião do colegiado, questionamentos se os prazos de conclusão propostos pela DE eram minimamente factíveis.

470. Conforme relatado na situação encontrada, os principais indicadores econômicos dos projetos de investimento (VPL, TIR, IL, etc) somente passaram a ser objeto de apresentação ao colegiado por impulso da nova DE que assumira em 2012, sendo que discussões somente foram identificadas após a entrada dos conselheiros independentes, em 2013.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

471. Além do Capex (valor do investimento inicial) e da data de partida, era imprescindível avaliarem-se as condições de viabilidade econômica dos projetos de investimento. Para tanto, era necessário conhecer as premissas que balizaram a análise empresarial (preços, câmbio, óleo, Capex, Opex, partida, vendas, etc) além dos estudos de sensibilidade que as testaram em cenários de *stress*. Na Sistemática de Investimentos da Petrobras, são ainda previstas informações estatísticas de suporte à decisão, que determinam de maneira probabilística os riscos de não cumprimento dos resultados esperados para cada indicador econômico, conforme ilustrado no subitem anterior.

472. Tal constatação revela-se surpreendente, sobretudo em função do contexto de elevados riscos e pouca margem para ajustes destacados na situação encontrada. Não apenas o conhecimento dos principais indicadores econômicos dos projetos, mas uma análise ampla e crítica da viabilidade econômica desses empreendimentos fazia-se indispensável. Para inclusão de um projeto de investimento de elevada materialidade e relevância em carteira (plano de negócios) é fundamental maior conhecimento sobre suas características econômicas, de forma a se adquirir sensibilidade sobre o efeito combinado e indissociável da política de preços e do plano de investimentos. Afinal, ambas decisões eram da alçada do CA, logo seu efeito potencial no endividamento da empresa perfazia aspecto de responsabilidade do colegiado.

473. Ao aprovar planos de negócios sem conhecer devidamente a viabilidade econômica dos projetos que o compunham, o CA assumiu elevado risco de que os futuros ativos não gerassem o valor deles esperado, risco esse que acabou se confirmando, gerando a obrigação de lançar provisão de perdas por *impairment* nas demonstrações contábeis da Petrobras de 2014, 2015 e 2016.

474. Informações sobre projetos de investimento, tais como viabilidade econômica, taxa de retorno, estimativas, cronogramas, estudos de mercado, análises de riscos e análises empresariais, são fartamente disponíveis nos Pacotes de Suporte à Decisão (PSD) que subsidiam a tomada de decisão da DE da Petrobras sobre projetos de investimento. O PSD é um conjunto de documentos que deve refletir o amadurecimento dos projetos e a consolidação da viabilidade econômica do empreendimento. A Sistemática estabelece seu conteúdo mínimo de requisitos, de acordo com a fase em que o projeto se encontra. O principal documento do PSD é o EVTE, pelo qual a viabilidade econômica do projeto é avaliada, obtendo-se a TIR e o VPL do projeto. Nos PSD também constam pareceres de áreas corporativas da Petrobras – Estratégia & Desempenho Empresarial, Tributário e Jurídico, contendo alertas e recomendações.

475. Razoável inferir que tão valiosa fonte de informações fosse submetida ou demandada pelo CA, mesmo que de forma resumida. No mínimo, para garantir o sucesso de um plano de negócio, que poderia determinar a perenidade da empresa, era necessário conhecer-se a viabilidade econômica dos projetos de investimento, sobretudo daqueles estruturantes. Assim, era esperado que apresentações, solicitações de esclarecimento ou cópia das atas de reunião da DE que aprovaram os PSD, fossem pedidas pelos conselheiros, como subsídio à formação de sua convicção sobre um plano sob análise.

476. Afinal, essas eram faculdades previstas no Estatuto Social da Petrobras vigente à época, conforme se verifica nos artigos abaixo transcritos:

> Art. 31
> § 3º- O Presidente do Conselho, por iniciativa própria ou por solicitação de qualquer conselheiro, poderá convocar Diretores da Companhia para assistir às reuniões e prestar esclarecimentos ou informações sobre as matérias em apreciação.
> (...)
> Art. 37- A Diretoria Executiva encaminhará ao Conselho de Administração cópias das atas de suas reuniões e prestará as informações que permitam avaliar o desempenho das atividades da Companhia (evidência 20, p. 182, 185).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

477. Todavia, em consulta à Secretaria da Presidência da Petrobras (Segep), que também secretaria as atividades do CA, não foram identificadas solicitações de PSD ou atas de reunião da DE relacionadas à aprovação dos projetos de investimento objeto dessa fiscalização (evidência 80).

478. Conforme relatado na situação encontrada, manifestação de conselheiro independente já destacava que os planos de negócios "...eram aprovados de maneira excepcionalmente genérica pelo Colegiado" (evidência 68, p. 17,19). Apenas em 2014, com a retomada da sistemática de acompanhamento de projetos estruturantes pelo CA, é que foi sugerido por conselheiro "...incluir no acompanhamento a Taxa Interna de Retorno (TIR) para cada projeto", em clara evidência de que aspectos econômicos dos projetos de investimento não eram, até então, tratados nas reuniões do colegiado (evidência 69, p. 11).

479. O desconhecimento do CA sobre a viabilidade econômica dos principais projetos de investimento constantes dos planos de negócios não chega a ser uma surpresa, a partir da constatação de que o colegiado nem mesmo conhecia as disposições da Sistemática de Investimentos da Petrobras. Na Ata CA 1356, observa-se que apenas em setembro de 2011 foi realizada uma apresentação sobre "Gestão de Investimentos", quando então a Sistemática Corporativa de Investimentos foi detalhada ao CA da Petrobras, conforme se comprova na apresentação aposta à evidência 88.

480. Considerando ser atribuição da CA consignada no art. 28 do Estatuto Social vigente, "VII - fixar as políticas globais da Companhia, incluindo a de gestão estratégica comercial, financeira, de investimentos, de meio ambiente e de recursos humanos", não se encontram justificativas para que o colegiado não a conhecesse em detalhes, sobretudo, pelo impacto dos investimentos em outras atribuições do colegiado, como a aprovação da política de preços e controle do endividamento. De modo análogo, esse entendimento encontra arrimo no voto constante do já mencionado Processo Administrativo Sancionador 18/2008 da CVM, no qual o Exmo. Diretor Alexsandro Broedel Lopes destacou que "Em atendimento ao dever de se informar, os conselheiros deveriam conhecer o fluxo de informações atrelado ao exercício do controle da Política Financeira".

481. Assim, verifica-se que o desconhecimento do CA da Petrobras sobre as disposições da Sistemática de Investimentos implica o desconhecimento do fluxo de informações relativas aos projetos de investimento incluídos nos planos de negócios aprovados pelo colegiado.

482. Em arremate das análises apresentadas nesse subitem, tem-se que a ausência de análises individualizadas dos projetos de investimentos, a confiança excessiva nas informações fornecidas pela DE, a inoperância do Comitê de Investimentos, a prescindência de pareceres consultivos e o desconhecimento da viabilidade econômica de projetos de investimento pelos membros do CA da Petrobras comprovam o descumprimento do dever de se informar por parte desse colegiado, especialmente no que se refere à sua competência estatutária de aprovar planos de negócios.

IV.2.3.b) Descumprimento do dever de investigar

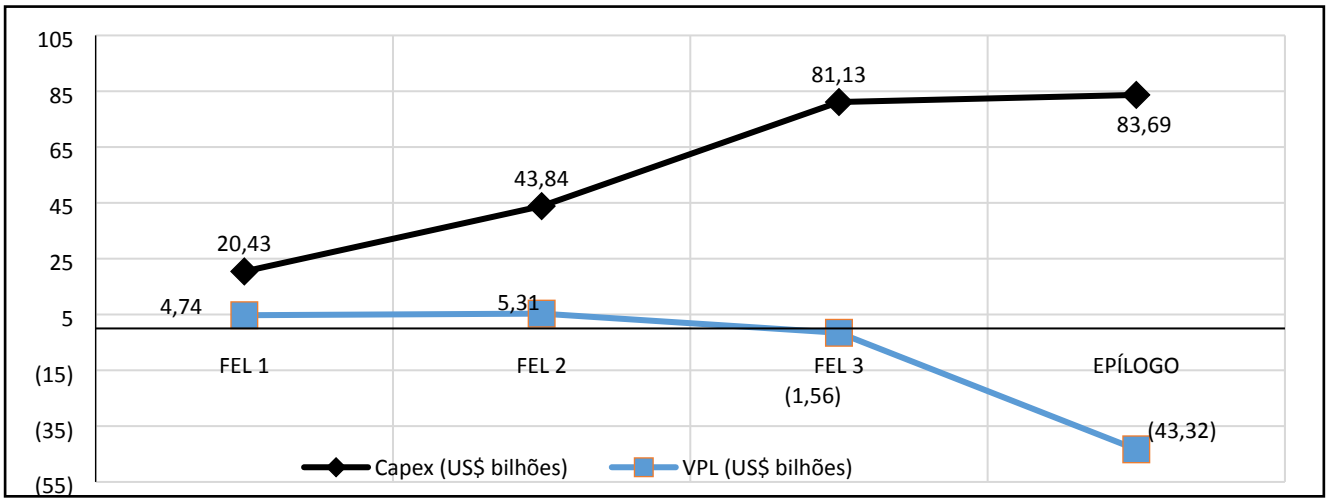
483. Consoante apresentado no Referencial Teórico, a doutrina e a jurisprudência sobre direito societário no Brasil mostram-se convergentes no sentido de que a responsabilidade do conselho de administração se funda, principalmente, na omissão após conhecimento de irregularidade, caracterizadora do descumprimento do dever de investigar.

484. Conforme já apresentado, são fartas as evidências de alertas tácitos e explícitos recebidos pelo CA da Petrobras, que indicavam riscos ou anormalidades na condução dos empreendimentos para ampliação da capacidade de refino no país.

485. *Ab initio*, não se pode desprezar os aumentos sucessivos no Capex. Por mais que na Petrobras não sejam incomuns cifras bilionárias relacionadas a investimentos, não se afeiçoam como corriqueiros aumentos na previsão de investimentos da ordem de grandeza daqueles observados entre 2006 e 2010: as quatro refinarias saíram de US$ 12 bilhões, em 2006, para um orçamento de cerca de US$ 60 bilhões,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

quando da autorização das obras, entre 2009 e 2010, chegando a mais de US$ 80 bilhões atualmente. A figura a seguir traz uma visão integrada da evolução do Capex e do VPL dos projetos de refino do Comperj, da Rnest e das Premium I e II, compiladas a partir dos respectivos relatórios de gestão. Registra-se que essa é uma visão de valor apenas expedito, uma vez que as datas de aprovação das fases de planejamento, assim como as decisões de cancelamento/postergação dos projetos, não são coincidentes, o que, para uma análise mais precisa, careceria de transformações temporais.



Fonte: elaboração própria, com base em dados disponibilizados pela Petrobras

Figura 22 – Evolução dos investimentos x viabilidade econômica – Comperj, Rnest, Premium I e II.

486. Considera-se alerta claro e suficiente para demandar maior atenção do colegiado o fato de o valor divulgado nos planos de negócios ter quadruplicado entre 2006 e 2010 (FEL 1 e FEL 3), com participação crescente dos investimentos do Abastecimento, sobretudo por se tratar de um período no qual ocorreu uma significativa crise mundial. Destaca-se, também, o fato de o crescimento dos custos dos empreendimentos ter sido objeto de alertas formais ao colegiado.

487. Esta Corte de Contas também apontou diversas irregularidades nas obras do Comperj, Rnest e refinarias Premium, inclusive com proposta de bloqueio orçamentário de recursos por irregularidade grave (IG-P). A tabela a seguir mostra que foram 24 propostas de IG-P feitas pelo TCU ao Congresso Nacional em obras de Petrobras, entre 2008 e 2015. Tais propostas foram formalmente comunicadas à Petrobras e tornaram-se de amplo e notório conhecimento social (evidência 89).

Tabela 3 - Propostas de IG-P em obras da Petrobras, entre 2008 e 2015.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Rnest		9	5	4	5				23
Comperj					1				1
Premium I e II									0
Total	0	9	5	4	6	0	0	0	24

Fonte: TCU (http://portal.tcu.gov.br/comunidades/obras-publicas/informacoes/historico/, acesso em 4/10/2017).

488. Da mesma forma, os investidores formalizaram suas preocupações ao CA da Petrobras, conforme comunicado no reporte trimestral da área de Estratégia e Desempenho Empresarial, feito na reunião do colegiado de agosto de 2009. Entre as principais questões por eles trazidas estavam exatamente as relacionadas ao aumento nos investimentos do Abastecimento e suas consequências no retorno esperado (VPL). Além disso foi suscitada preocupação de que "interferências políticas nas decisões de investimento poderiam aumentar Capex", incorrendo em risco de a Petrobras perder o grau de investimento, dada a elevação do endividamento (Figura 19).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

489. Passando à perspectiva do cronograma e da configuração dos empreendimentos, também perfaziam alertas implícitos do elevado risco relacionado à implantação dos quatro empreendimentos de refino as sucessivas antecipações e postergações em suas datas de partida, assim como mudança nas suas configurações. Nos nove planos de negócios ilustrados na figura abaixo, poucos foram aqueles nos quais um empreendimento se manteve no mesmo planejamento do anterior:

	Capacidade de Refino Projetada (kbpd)										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
PDR (2007)		200 150		500			150	200			1200
PN 08-12	200		300 150	150	300	150				150	1400
PN 09-13			230			300 300	150		300		1280
PN 10-14			230 165	300		300	300	165			1460
PN 11-15		230	165			300	300	165	300		1460
PNG 12-16				115	115 165			600 300 300			1595
PNG 13-17				115	115 165		300 300	300		300	1595
PNG 14-18				115	115	165		300	300		1295
PNG 15-19				130				130 165			425

Rnest Premium I
Comperj Premium II

Fonte: Dados compilados dos Planos de Negócios, Relatórios da Administração, Formulários de Referência e Form 20-F, divulgados pela Petrobras (www.investidorpetrobras.com.br).

Figura 23 – Data de partida e capacidade de processamento – Comperj, Rnest, Premium I e II.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

490. Ainda com relação aos cronogramas, cabe destacar as antecipações de contratação de bens e serviços, comuns aos quatro empreendimentos. É certo que o colegiado não desconhecia o fato que

consubstanciava inequívoco *red flag*. Afinal, até o fim de 2009, cerca de US$ 640 milhões já haviam sido gastos em obras e aquisições antecipadas e havia grande divulgação na mídia sobre o início das obras, sem falar nos registros constantes nos próprios Relatórios da Administração da Petrobras (evidência 90, p. 12). Essa prática foi questionada pelos conselheiros independentes na reunião do colegiado de outubro de 2014. A presidente da empresa, na divulgação do PNG 2012-2016, reconheceu que houve descumprimento da Sistemática de Investimentos.

Fonte: PNG 2012-2016 (evidência 91, p. 6)

Figura 24 – Razões para o aumento de custos da Rnest

491. De acordo com a Disciplina de Capital da Petrobras, a antecipação de fases facultada na Sistemática só deveria ser realizada em projetos com EVTE básico aprovado, sendo essa uma condição para a contratação de bens e serviços de um projeto de investimento, conforme tela da apresentação do PNG 2012-2016 feita por Foster, reproduzida na figura anterior. A exceção à essa regra seriam projetos da área de Exploração & Produção que contribuíssem para o aumento da produção de petróleo, o que não era o caso dos empreendimentos da área de Abastecimento (evidência 91, p. 18).

492. Na Ata CA 1399, ficaram registradas críticas de conselheiros com relação à irregularidade do PAR da Rnest apontada pela CIA. Eles entenderam que "...existiam *red flags* que já alertavam sobre a inadequação daquela antecipação", que "...não foram encontradas as premissas que a Diretoria Executiva adotou que justificassem a elaboração do PAR à época" e que "...naquela época a estimativa de custos ainda era de USD 4 bilhões, e que apenas as contratações de utilidades já sugeriam que o orçamento era irreal". Ao final, concluiu conselheiro que, no seu entendimento, "...a responsabilidade da Diretoria Executiva deveria ter sido examinada, pois a aprovação do PAR deu margem a uma série de aditivos contratuais agora sob suspeita" (evidência 72, p. 12-14).

493. Por fim, registra-se flagrante alerta dado pela DE ao CA da Petrobras sobre a má condução da Rnest, cujo EVTE foi aprovado sem viabilidade econômica (VPL negativo). Esse VPL foi tornado marginalmente positivo a partir de um conjunto de "artifícios" não previstos na Sistemática – aumento do fator de utilização da refinaria para além do histórico brasileiro, adoção de perpetuidade para investimentos com vida útil determinada, redução arbitrária da taxa média de atratividade, consideração de benefícios tributários inexistentes e injustificável perda de mercado para terceiros. A apresentação feita ao CA elenca como justificativa para avanço do projeto a integração econômica e energética da América do Sul e o desenvolvimento da região Nordeste, aspectos não constantes dos objetivos originais do projeto. Essa manobra foi mais um dos aspectos que caracterizou a Gestão Temerária apontada no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

processo TC 026.363/2015-1 (peça 84, p. 75-81), que avaliou a gestão da implantação da Rnest. A insustentabilidade dos artifícios apresentados era claramente perceptível a qualquer administrador médio, fato que foi, inclusive, objeto de crítica dos conselheiros independentes nas reuniões de 2013 e 2014, conforme já apresentado.

494. Em que pese o fato de o CA da Petrobras não ter atribuição formal que exigisse sua aprovação em investimentos de maior envergadura, sua intervenção – corolário do dever de investigar – era um poder-dever legal e estatutário, pois o Estatuto Social da estatal petrolífera faculta ao colegiado avocar as atribuições da DE (art. 28 para as versões mais antigas ou no art. 29 da versão atualmente vigente):

> V - aprovar, anualmente, o valor acima do qual os atos, contratos ou operações, embora de competência da Diretoria Executiva, especialmente as previstas nos incisos III, IV, V, VI e VIII do art. 33 deste Estatuto Social, deverão ser submetidas à aprovação do Conselho de Administração (evidência 20);

495. Outrossim, entre as competências privativas do colegiado, elencadas no art. 29 (art. 30, na versão vigente), cabia ao CA deliberar, entre outras, sobre:

> VIII - aprovação das Diretrizes de Governança Corporativa da Petrobras (evidência 20);

496. Entretanto, apesar de não faltarem alertas sobre o mau andamento da implantação dos projetos para ampliação da capacidade de refino no país, o CA da Petrobras optou por não exercer suas prerrogativas e não avocou para si competências que pudessem ter relação com aprovações de projetos de investimento de grande vulto ou com a inclusão ou a retirada destes dos planos de negócio da companhia. De igual sorte, não se identificam iniciativas tempestivas do colegiado para alterar diretrizes da Governança Corporativa capazes de contornar as dificuldades que se evidenciavam.

497. Conclui-se, portanto, que o CA da Petrobras ignorou alertas tácitos e explícitos, recebidos de diferentes fontes, de comprometimento da meta de ampliação da capacidade de refino no país, abstendo-se de investigar as reais causas dos constantes atrasos e aumentos de custos dos empreendimentos de refino e a potencial extensão dos danos para a Petrobras. Em consequência, o colegiado deixou de intervir na atuação da DE, permitindo a implantação de empreendimentos em atraso e sem viabilidade econômica. Assim, restou caracterizado o descumprimento do dever de investigar pelo CA da Petrobras.

IV.2.3.c) Descumprimento do dever de vigiar

498. Conforme definido no referencial teórico deste relatório, o dever de vigiar determina que o administrador exerça o acompanhamento sistêmico dos negócios da companhia com o intuito de monitorar seu andamento e verificar a execução das diretrizes estabelecidas e das decisões tomadas. Está intimamente ligado à obrigação de fiscalizar o desenvolvimento das atividades da empresa. No caso da Petrobras, o dever de vigiar se manifesta na competência estatutária prevista no inciso III, do seu art. 29, pelo qual o CA deve "fiscalizar a gestão da Diretoria Executiva e de seus membros e fixar-lhes as atribuições, examinando, a qualquer tempo, os livros e papéis da Companhia".

499. O dever de vigiar assemelha-se ao dever de se informar pela proatividade requerida na busca por informações, mas dele difere pelo uso dado a elas. Enquanto para o dever de se informar as informações são suporte à decisão, para o dever de vigiar elas são a base para o acompanhamento dos atos de gestão da DE e para a avaliação de seu desempenho. O dever de vigiar também se assemelha ao dever de investigar, pois ambos se valem de informações para fiscalizar a gestão. A diferença básica reside na sistematização dos procedimentos relacionados. Enquanto o dever de investigar é impulsionado pela incidência de alertas e justificado pelo dever de intervir, o dever de vigiar é de caráter perene, formado por processos sistemáticos de controle interno.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

500. Portanto, assim como a atuação do CA se mostrou omissa quanto à busca de informações necessárias ao cumprimento de sua atribuição estatutária de aprovar os planos de negócio, o mesmo se deu no cumprimento da atribuição fiscalizatória. Afinal, a fiscalização do CA sobre os atos da DE e o monitoramento de seu desempenho também se davam exclusivamente nas reuniões do colegiado, com base em informações passadas pela própria DE, as quais, por um longo período, eram recebidas sem o crivo de qualquer crítica ou debate no âmbito do Conselho.

501. Destarte, o descumprimento do dever de vigiar por parte do CA da Petrobras será diante caracterizado pela: ineficiente sistemática de fiscalização e acompanhamento; ineficácia da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria; e, desconhecimento dos controles internos.

Ineficiente sistemática de fiscalização e acompanhamento

502. Os incisos III e IV do art. 28 do Estatuto Social da Petrobras indicam, entre as competências do CA, fiscalizar a gestão dos diretores e avaliar os resultados de desempenho. Tais atribuições reforçam a obrigação legal de o conselho de administração fiscalizar a gestão da diretoria, ressaltando a importância de focar nos resultados. Ao tratar dessa obrigação em dispositivo específico, o estatuto reforça que cabe também ao conselho apreciar o produto dessa gestão, não somente a legitimidade ou legalidade dos atos.

503. Nesse diapasão, sem perder de vista a criticidade já caracterizada dos projetos de refino, é razoável admitir que o CA deveria buscar conhecimento não só dos resultados econômico-financeiros, mas também dos cronogramas, bem como da execução físico-financeira, ao menos dos principais projetos de investimentos, em especial daqueles que influíam significativamente no atingimento das metas globais e nas estratégias da companhia.

504. Sem prejuízo ao já esposado entendimento da CVM, de que, em princípio, poderia o CA "confiar nas informações que lhe são fornecidas por outros administradores", mas que não poderiam "confiar cega e passivamente em tais informações", sobretudo em face da incidência de alertas indicando cautela, ao fiscalizar a DE a partir de informações produzidas exclusivamente pela própria entidade a ser fiscalizada, resta caracterizado conflito lógico com a própria essência do princípio de controle.

505. Como resultado dos exames de auditoria, identificaram-se três relatórios que poderiam ter sido utilizados como ferramentas empresarias de fiscalização e acompanhamento para o CA da Petrobras: o Relatório de Desempenho Empresarial (RDE), o Relatório de Acompanhamento de Projetos de Investimento (Curvas S) e o Relatório de Pós-EVTE.

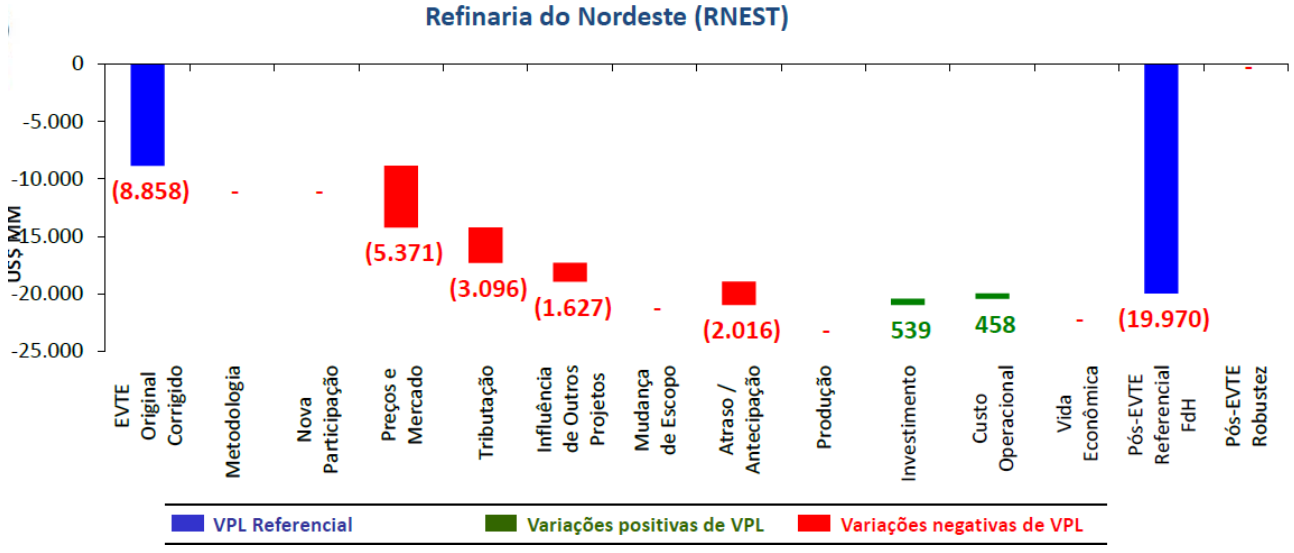
506. O Relatório de Desempenho Empresarial (RDE) é um *book* eletrônico, construído a partir da base de dados contábeis da Petrobras, a mesma base com a qual são elaboradas as Demonstrações Contábeis e os relatórios de mercado (Relatório da Administração, Formulário de Referência e *Form* 20F). O RDE colige indicadores que mostram a situação do cenário externo (câmbio, *brent,* preços internacionais e vendas), desempenho operacional, geral e por unidade de negócio (reservas, produção de óleo, gás e derivados), resultados (lucro, *ebtida*, custos, fluxo de caixa, endividamento e alavancagem), além da comparação com as maiores empresas de Óleo & Gás. Ele é apresentado trimestralmente ao CA (além do relatório consolidado do ano) e revela-se uma ferramenta de acompanhamento empresarial nas perspectivas de caixa, financiamento e endividamento. Entretanto, esse relatório não detalha o acompanhamento de portfólio ou de projetos de investimento, os quais costumam constar do relatório apenas na perspectiva da execução do OAI. Tampouco ele se imiscui em aspectos de viabilidade econômica, cronograma ou execução, não configurando, portanto, instrumento adequado para o acompanhamento da gestão dos investimentos pelo CA. Exemplos do relatório constam das evidências 43, 46 e 55.

507. O Relatório de Acompanhamento de Projetos de Investimento, por sua vez, é realizado por meio do instrumento conhecido como Curvas S, que são instrumentos típicos do monitoramento de avanço físico e financeiro na gestão de obras. Seu uso como ferramenta corporativa de acompanhamento

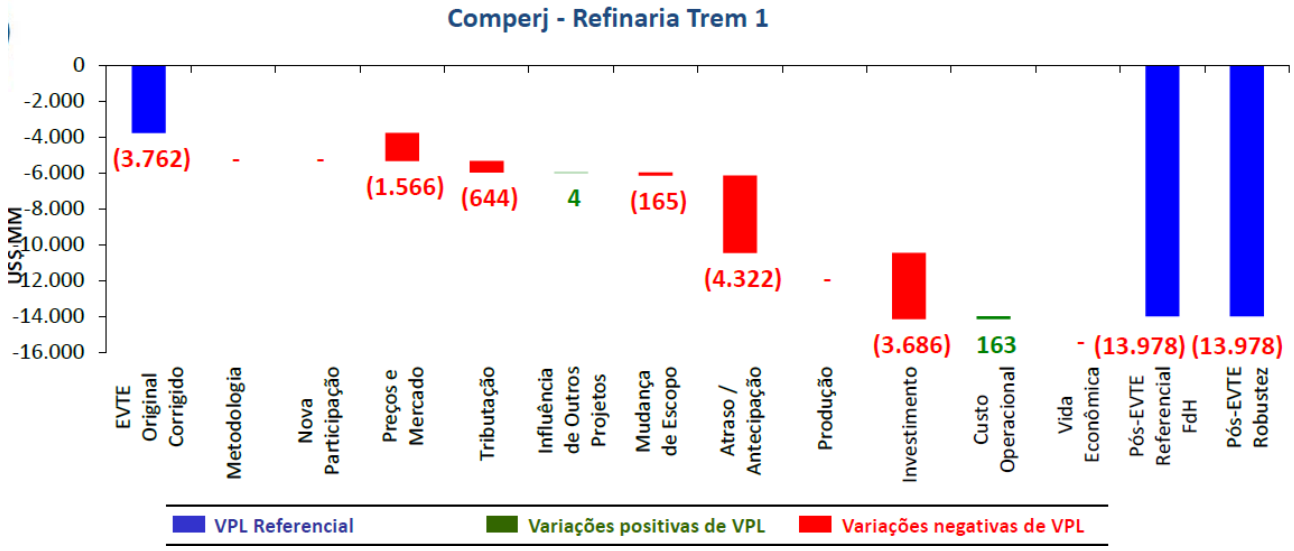
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

foi formalmente instituído na Petrobras em 2012, quando o monitoramento físico-financeiro se tornou um processo de periodicidade mensal, composto por Reuniões de Avaliação Crítica (RAC). Contudo, a adoção do acompanhamento físico-financeiro aconteceu um pouco tardiamente para evitar a explosão de custos e atrasos na Rnest e no Comperj, na ocasião já em execução avançada. Ademais, não há evidências de que tal processo tenha alcançado o CA de maneira sistemática até 2014. Nas atas de reunião, foram identificadas apenas duas ocorrências de envio desse relatório ao CA, ambas em 2012, até a retomada em 2014. Também não há registros de que o relatório tenha sido solicitado pelos conselheiros.

508. Enquanto o RDE se revela como uma ferramenta de acompanhamento empresarial com foco no monitoramento do quarteto orçamento, preços, financiabilidade e endividamento, e a Curvas S como uma ferramenta acompanhamento físico-financeiro, aspectos econômicos dos projetos de investimentos eram objeto dos Relatórios de Pós-EVTE. Seu propósito é avaliar o projeto em toda a sua vida econômica, comparando o desempenho corrente com o previsto na sua aprovação, em uma mesma data base. O relatório de Pós-EVTE avalia a variação do VPL desde a aprovação do EVTE básico por meio de fatores gerenciáveis e não gerenciáveis. A figura a seguir revela o produto da ferramenta com telas do relatório do 1ª semestre de 2015, com destaque aos Pós-EVTE da Rnest e do Trem 1 do Comperj. Nesse exemplo é imediato perceber a involução do VPL e as principais causas da perda de viabilidade. Uma análise mais detida aponta imediata correlação da perda de viabilidade com diversos dos aspectos irregulares apontados nas fiscalizações de gestão e por vezes salientados neste relatório: i) a baixa maturidade dos projetos e estudos de viabilidade que subsidiaram a decisão de avanço; ii) o desenvolvimento de modelo de negócio baseado em parcerias sem qualquer garantia por parte do parceiro; iii) planejamento orientado a prazo (*schedule driven*) com compressão de cronogramas (*fast tracking*) injustificados; e, iv) a antecipação de contratações antes mesmo da aprovação do projeto básico (*overlap* de fases). O Relatório de Pós-EVTE revela-se como uma das mais poderosas ferramentas de acompanhamento econômico de projetos da Petrobras.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.



Fonte: Relatórios de Pós-EVTE de Projetos de Investimento, 1º semestre de 2015 (evidência 92, p. 5, 9)

Figura 25 – Pós-EVTE da Rnest e Trem 1 do Comperj.

509. O agravamento da viabilidade econômica do Comperj e da Rnest era apontado nos relatórios de Pós-EVTE levados semestralmente ao conhecimento da DE desde 2010. Entretanto, em que pese o imenso valor das informações e análises neles constantes, seu conteúdo só passou a ser levado ao conhecimento do CA, ainda que de modo incidental, a partir de setembro de 2014, cinco anos após o início das obras. Conforme informação da Segep, não há registro de que esses relatórios tenham sido solicitados por algum conselheiro. Sendo assim, resta configurado de que essa ferramenta não era utilizada de modo sistemático para o exercício da atribuição fiscalizatória do CA

510. Apesar de haver três relatórios considerados como ferramentas empresarias de fiscalização e acompanhamento na Petrobras – Relatório de Desempenho Empresarial (RDE), Relatório de Acompanhamento de Projetos de Investimento (Curvas S) e Relatório de Pós-EVTE –, o RDE era o único instrumento de fiscalização tempestivamente levado ao conhecimento do CA da estatal; os demais não eram sistematicamente apreciados pelo colegiado, nem por ele solicitados. Como o conteúdo do Relatório de Desempenho Empresarial não é suficiente para caracterizar uma fiscalização diligente, nele não estando incluídos o acompanhamento físico-financeiro e a evolução da viabilidade econômico dos empreendimentos, caracteriza-se o descumprimento do dever de vigiar por parte do CA da Petrobras em razão de sua ineficiente sistemática de fiscalização e de acompanhamento dos empreendimentos no exercício de duas de suas principais competências: aprovação de planos de negócios e fiscalização da DE da empresa.

Ineficácia da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria

511. Segundo o Código Brasileiro de Governança:

> O comitê de auditoria é um órgão relevante de **assessoramento ao conselho de administração**, para auxiliá-lo no monitoramento e controle da qualidade das demonstrações financeiras, **nos controles internos**, no gerenciamento de riscos e *compliance*, visando à **confiabilidade e integridade das informações** e à proteção da companhia e de todas as partes interessadas. A exigência de que o comitê de auditoria seja criado pelo estatuto social atribui aos membros desse órgão os deveres e **responsabilidades legais dos administradores**, de forma coerente com a importância de suas atribuições (grifou-se) (evidência 9, p. 50).

512. Dentro da estrutura de governança da Petrobras, o Comitê de Auditoria foi instituído em 2002 e, já no ano seguinte, estabeleceu-se sua primeira composição e aprovou-se seu regimento interno. Esse comitê é formado por três membros do CA e tem a finalidade de assessorar o colegiado. Uma de suas principais funções é supervisionar a gestão dos processos internos e assegurar a integridade e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

efetividade dos controles internos para a produção dos relatórios financeiros. No âmbito de suas atividades, o Comitê de Auditoria submete à aprovação do CA o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna. A partir de então, reporta trimestralmente os resultados ao colegiado por meio dos Relatórios de Atividades de Auditoria Interna (RAAI). Além disso, realiza o tratamento de denúncias e a supervisão das atividades do auditor independente e da Auditoria Interna (evidência 93).

513. Entretanto, conforme consignado na Ata CA 1391, de março de 2014, o CA, o Comitê de Auditoria e a própria Auditoria Interna discordaram de proposição de conselheiro independente para realização da auditoria na Rnest, em face dos alertas de que aquela seria a "refinaria mais cara do mundo", sob a justificativa de que a CGU e o TCU já estavam fiscalizando os empreendimentos:

> O Conselheiro Mauro Rodrigues da Cunha **reivindicou o engajamento da Unidade de Auditoria Interna na avaliação da execução da Unidade de Operações Refinaria Abreu e Lima (UO-RNEST)**, e submeteu a proposição ao Conselho de Administração. O Conselheiro e Presidente do Comitê de Auditoria Sergio Franklin Quintella colocou que esta não era a posição do comitê, que acatou a observação do Gerente Executivo de Auditoria Interna Gerson Luiz Gonçalves, de **que tal ação era desnecessária pelo fato da refinaria já ser alvo de controle por parte da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União**. **O Presidente do Conselho de Administração Guido Mantega e a Conselheira e Presidente da Petrobras Maria das Graças Silva Foster concordaram com a posição da maioria do comitê** (grifou-se) (evidência 94, p. 6).

514. Esse fato traz dúvidas quanto à eficácia de atuação Comitê de Auditoria e da Auditoria Interna da Petrobras, pois cabia a esses órgãos tomar as providências cabíveis – inclusive com a promoção de auditorias especialmente constituídas para esse fim – para melhor apurar o teor das irregularidades apontadas. Importa destacar que essa decisão foi corroborada pelo CA da estatal.

515. Neste ponto, não se pode deixar de contextualizar tal fato ao episódio trazido na situação encontrada, sobre a substituição arbitrária de membro independente do Comitê de Auditoria, por membro ligado ao acionista controlador, feita pelo presidente do CA da Petrobras, em 2014, sob o argumento de que esse "rodízio" seria salutar. Ao menos em juízo perfunctório, o ocorrido aponta para a falta de independência do Comitê de Auditoria da Petrobras. Esse é o entendimento do próprio conselheiro substituído, conforme depoimento dado em audiência pública realizada em 2015 pela CPI do Congresso Nacional, criada para apurar irregularidades na Petrobras, conforme trecho transcrito a seguir:

> Ao ser eleito, passei quase que automaticamente a compor o Comitê de Auditoria, no assento anteriormente ocupado pelos Srs. Fabio Barbosa e Josué Gomes da Silva. Trata-se de um órgão extremamente importante, criado por força da legislação norte-americana, uma vez que a PETROBRAS tem suas ações listadas em Nova Iorque. As atribuições desse órgão incluem, em apertada síntese: assessorar o Conselho de Administração em questões contábeis; acompanhar os trabalhos da auditoria independente; **acompanhar o sistema de controles internos**, de risco e de recebimento de denúncias; **supervisionar a Auditoria Interna**; rever as transações com partes relacionadas, incluindo relações com o controlador, entre outras. Pela natureza dessas atribuições, **a legislação americana determina que o órgão seja composto, em sua maioria, por conselheiros independentes**. E a PETROBRAS historicamente sempre o fez, ainda que através da participação de conselheiros independentes convidados pelo acionista controlador. **Minha participação nesse órgão me deu acesso a informações muito importantes. Através dela, pude identificar situações de risco, solicitando informações e providências.** E, de maneira crucial, ela me permitiu concluir que as demonstrações financeiras de 2013 não representavam adequadamente a realidade econômico-financeira da PETROBRAS. Assim, em março de 2014, votei contrariamente à sua aprovação, apresentando justificativa com quatro pontos: falta de tempo para análise, uma vez que os balanços eram distribuídos na própria reunião; política equivocada de contabilidade de hedge, que mascara perdas cambiais e não me parece adequada à realidade da PETROBRAS; falta de opinião dos auditores sobre essa política; **e falta de baixas contábeis nos investimentos em refinarias, notadamente RNEST e COMPERJ. Acredito que esse voto negativo, além da solicitação de informações a respeito de irregularidades na RNEST**, na fundação PETROS, entre outros, **foi**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> **determinante para a decisão do Presidente do Conselho de Administração, Guido Mantega, de propor um "rodízio" que me expelia do Comitê de Auditoria.** Faço um parêntese para explicar a **falácia e a hipocrisia** de tal proposta. Rodízios entre os agentes de governança podem ser justificados para renovar, arejar ou eliminar potenciais vícios de membros que exercem há muito tempo a mesma função. Sob nenhuma hipótese pode ser alegado para retirar de uma função um conselheiro que a exercia há apenas 1 ano. Pior: foi aplicado **seletivamente**, pois o Presidente do órgão, Sr. Sergio Quintella, no cargo há 6 ou 7 anos, foi mantido, enquanto eu fui expulso. O Comitê passou então a ser formado pelos Srs. Sergio Quintella, Luciano Coutinho e Miriam Belchior — ou seja, **todos indicados pelo controlador**, e, em sua maioria, **funcionários do controlador**. **Desaparece, portanto, a independência do órgão exatamente no momento em que essa independência se revelava mais importante para a PETROBRAS**. **O Comitê foi aparelhado**. Resta-me especular sobre as razões do Presidente do Conselho, que, como sempre, foi acompanhado na decisão pelos demais membros do Conselho indicados pelo controlador, que **sempre votam em uníssono, como um monólito, de acordo com o Presidente** (grifamos) (evidência 29, p. 84-86).

516. Assim, verifica-se que a opção deliberada de não realizar auditorias internas após apontamento de irregularidade na Rnest por conselheiro independente, pode ter sido influenciada pela falta de independência do Comitê de Auditoria. De todo o exposto, resta caracterizada a ineficácia da autuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria, que reforça o entendimento sobre o descumprimento do dever de vigiar por parte do CA da Petrobras.

Desconhecimento dos controles internos

517. Apesar de não ter sido realizado exame exaustivo acerca dos controles internos, foram encontradas nas atas de reunião do CA, evidências de falhas. O RBG do TCU consigna que a alta administração é responsável pela definição e avaliação dos controles internos que mitigarão o risco de mau uso do poder delegado, sendo a auditoria interna uma estrutura de apoio comumente utilizada para esse fim. Entre as práticas relativas ao mecanismo de controle, observa-se:

> Prática C1.2 - **Monitorar e avaliar o sistema de** gestão de riscos e **controle interno**, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
> Pressupõe que o sistema de gestão de riscos e **controle interno seja monitorado e avaliado pela mais alta instância interna de governança da organização, considerando aspectos como conformidade legal e regulamentar, aderência a boas práticas, alinhamento a estratégias da organização e desempenho global**. Como resultado do monitoramento e avaliação, medidas visando o aprimoramento do sistema são implementadas sempre que necessário (grifou-se) (evidência 4, p. 57).

518. O Código Brasileiro de Governança Corporativa traz recomendação no mesmo sentido:

> 2.1.1 O conselho de administração deve, sem prejuízo de outras atribuições legais, estatutárias e de outras práticas previstas neste Código:
> (...)
> (ii) **avaliar periodicamente** a exposição da companhia a riscos e **a eficácia** dos sistemas de gerenciamento de riscos, **dos controles internos** e do sistema de integridade/conformidade (compliance) e aprovar uma política de gestão de riscos compatível com as estratégias de negócios (grifou-se) (evidência 9, p. 30);

519. Finalmente, no voto condutor da decisão sobre o Processo Administrativo Sancionador 18/2008 da CVM, o Exmo. Diretor Alexsandro Broedel Lopes consignou que " Os conselheiros, antes disso, deveriam ter se informado sobre o fluxo dos seus sistemas de controle. Perceberiam, com isso, que os *red flags*, mesmo quando disparados, não chegariam ao seu conhecimento – como, de fato, ocorreu" (evidência 81).

520. Desse modo, há que se novamente correlacionar o desconhecimento da Sistemática de Investimentos pelo CA da Petrobras à sua inoperância em identificar as irregularidades apontadas neste relatório, tais como a antecipação de contratações em projetos sem EVTE aprovado; aprovação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

projetos com VPL negativo com base em artifícios não previsto na norma; parcerias firmadas sem garantias contratuais; inobservância injustificada de pareceres contrários a aprovação de fase e outros.

521. Torna-se indene de dúvidas que cabia ao CA conhecer a fundo a Sistemática de Investimentos da estatal para compreender o sistema de controle interno, assim percebendo que vários dos alertas não chegariam ao seu conhecimento pelo fluxo natural.

522. Conclui-se, portanto, que o desconhecimento da sistemática da empresa e, consequentemente, de seus controles internos, fez que a fiscalização do CA da Petrobras sobre os atos de gestão da Diretoria Executiva no período de 2006 a 2015 fosse incondizente com os riscos assumidos pela estatal, caracterizando o descumprimento do dever de vigiar.

IV.2.3.d) Conclusão sobre o dever de diligência

523. Em apanhado do que foi exposto sobre o descumprimento do dever de diligência por parte do CA da Petrobras, demonstrou-se que o colegiado agiu de forma omissiva culposa quanto as ações empreendidas pela estatal para ampliação da capacidade de refino no país. O colegiado se mostrou negligente quanto ao cuidado devido a tão ousado planejamento ao manter-se distante das principais decisões relacionadas e do acompanhamento do planejamento e execução das obras, sobretudo em face dos diversos alertas de que essa meta não seria cumprida, além dos sucessivos apontamentos de ocorrência de irregularidades graves nesses empreendimentos feitos pelo TCU. Ademais, o CA revelou-se imprudente ao decidir sobre a inclusão e manutenção dos empreendimentos de refino nos seguidos planos de negócios da Petrobras sem os requisitos minimamente necessários.

524. Cabe ressaltar que a composição do CA pouco se alterou no período abarcado por essa fiscalização. Assim, identifica-se a recorrência das condutas omissivas por parte da maioria dos membros do colegiado. Tal comportamento recorrente revela constância de propósito, ou seja, a intenção caracterizadora de dolo. Importa frisar que no período decisório mais crítico, de 2009 a 2012, mais da metade da composição do colegiado manteve-se inalterada (vide Figura 6). Considerando também que esse comportamento omissivo recorrente expunha a Petrobras ao risco de insustentabilidade financeira, resta patente a presença de elementos caracterizadores de quebra do dever de lealdade, conforme se relata a seguir.

IV.2.4 Descumprimento do dever de lealdade

525. Além dos aspectos culposos apontados no subitem anterior, análise crítica dos fatos narrados na situação encontrada aponta para dissonância entre os objetivos declarados e os efetivamente perseguidos pelo CA da Petrobras, no que se refere aos projetos para ampliação da capacidade de refino no país. Tais projetos foram justificados ao CA exclusivamente pela lógica empresarial (econômica), qual seja o atendimento do crescimento da demanda por derivados no mercado brasileiro e a oportunidade de maximização de resultados a partir da agregação de valor ao então esperado superávit na produção do petróleo pesado pela Petrobras. Conforme visto no achado anterior, nenhum objetivo relacionado ao interesse público que justificou a criação da Petrobras ou alinhado a uma política pública foi apontado no rol de justificativas desses projetos de investimento. Os próprios órgãos da União responsáveis pelo relacionamento com a Petrobras asseveraram a inexistência de qualquer diretriz nesse sentido.

526. A percepção que emerge é que o CA da Petrobras não atuou no melhor interesse da estatal, sendo omisso em buscar garantir o declarado retorno econômico esperado do investimento feito nas refinarias objeto dessa fiscalização.

527. Para suportar essa percepção, primeiramente se destaca a opção do colegiado por um planejamento agressivo, contrário às recomendações especializadas, caraterizado pela escolha da alternativa mais intensiva em capital de se processar todo o óleo pesado nacional e pelo desafiador cronograma de construção, com quatro empreendimentos praticamente ao mesmo tempo. Num primeiro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

juízo, essa ousadia empresarial se mostra dentro do limite de discricionariedade esperado de um administrador de S/A, justificável pela oportunidade que se apresentava (autossuficiência na produção de petróleo) e pelo retorno econômico de médio a longo que prazo que se esperava (agregação de valor ao petróleo nacional). Entretanto, a reiterada falta de preocupação do colegiado com a viabilidade econômica dos empreendimentos e com o prazo para início de operação das refinarias, para consequente recebimento de receitas, perfaz evidência que vai na contramão do objetivo declarado de agregação de valor (retorno econômico).

528. Nem mesmo o cenário adverso advindo da crise do *subprime* de 2008, quando praticamente toda a indústria mundial do petróleo arrefeceu seus investimentos, foi suficiente para diminuir o ânimo do colegiado que, de forma anticíclica, não só manteve mas aumentou os investimentos da estatal petrolífera brasileira. Chama a atenção o empenho extraordinário envidado pela colegiado, sobretudo de 2008 a 2010, para preservar o investimento simultâneo nas quatro refinarias, sem qualquer alteração sensível em seu formato original. Em contraste aos objetivos de crescimento que se divulgavam, de tornar a Petrobras uma das maiores empresas de petróleo do mundo, interpretação possível dos fatos narrados é que o CA não estava disposto a reduzir o montante nem o ritmo dos investimentos em função de seu alinhamento com interesses do Governo Federal, não declarados entre as justificativas originais desses projetos. Essa hipótese não se mostra descabida em face de várias evidências elencadas na situação encontrada.

529. Em primeiro, se destaca o fato de o PN 2009-2013 ter sido aprovado em reunião realizada dentro do Palácio do Planalto. Em segundo, pelo fato desses investimentos representarem parcela significativa do PAC do Governo Federal e, conforme registro em ata de reunião destacado alhures, essa foi a exata razão pela qual o CA os manteve no plano de negócios de 2009, sem qualquer restrição orçamentária. Em terceiro, há que se destacar ainda o caso da aprovação do Projeto Rnest com VPL negativo, justificado ao CA da Petrobras pela promoção da integração econômica e energética da América do Sul e do desenvolvimento da região Nordeste, objetivos esses que não se coadunavam com os interesses empresariais da Petrobras e sem qualquer respaldo nas metas e políticas públicas declaradas pelo Governo Federal. A leniência do CA com a aprovação do EVTE de empreendimento sem viabilidade econômica, justificado por supostos objetivos de governo, confirma que a prioridade daquele colegiado não era com a retorno sobre o investimento ou o crescimento da Petrobras divulgados ao mercado.

530. Diante de reiteradas mudanças nas datas de partida dos empreendimentos levadas ao conhecimento do CA, não há espaço para argumentação em prol da tese de que o colegiado se preocupava com a meta de ampliação da capacidade de refino. O colegiado se mostrou leniente com o descumprimento de prazos e orçamentos, além de alheio a viabilidade econômica dos empreendimentos, deixando ao fortuito (*brent*, câmbio) a possibilidade de que os empreendimentos de refino viessem um dia a gerar caixa suficiente para remunerar o investimento feito na sua construção.

531. A dissonância entre os objetivos divulgados e o comportamento do CA da Petrobras passa a ser mais explícita a partir da confirmação das potencialidades do Pré-Sal e os esforços para desenvolvê-lo. O desenvolvimento do Pré-Sal foi a principal justificativa para o processo de capitalização da Petrobras que trouxe R$ 45,5 bilhões aos cofres da estatal. Em outubro de 2009, o CDES – vulgo "Conselhão", colegiado de assessoramento à Presidência da República, formado por representantes da sociedade civil que na época contava com Ministros de Estado e outros membros com cadeira no CA da Petrobras – publicou uma moção aconselhando o Presidente da República, entre outros, a: (i) aumentar a capacidade de financiamento da Petrobras para realização dos investimentos de médio e longo prazos necessários, em especial no Pré-Sal, por meio da capitalização da empresa; e (ii) recomendar que o Pré-Sal fosse desenvolvido da maneira mais sustentável possível liderando a produção global de hidrocarbonetos sustentáveis (evidência 95, p. 57).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

532. A incoerência reside no fato de que a maior parte desse recurso foi utilizada para custeio das obrigações já contraídas com os empreendimentos de refino objeto dessa fiscalização, que nem mesmo tinham perfil adequado para processamento do petróleo médio do Pré-Sal. O PN 2010-2014 consubstanciou os investimentos pós capitalização. Dos US$ 224 bilhões orçados, o plano destinava apenas 14% ao desenvolvimento de campos do Pré-Sal (evidência 45, p. 40).

533. Como as descobertas do Pré-Sal aconteceram em 2008, no momento seguinte à capitalização os campos estavam ainda em fase de exploração ou, quando muito, no início do desenvolvimento da produção. Nem mesmo o leilão de partilha do campo de Lula havia acontecido. Nessa fase, o perfil de investimentos é de fato mais baixo, conforme confirmado na distribuição de investimentos do plano. Ou seja, as demandas do Pré-Sal não justificavam a capitalização naquele momento. Vê-se, então, que apesar de o divulgado objetivo da captação ser o desenvolvimento do Pré-Sal, na prática o destino dos recursos captados foi outro, qual seja conter parte do crescente endividamento que se apresentava.

534. Acrescenta-se que quando ocorreu a captação, pelo menos dois dos quatro empreendimentos de refino em implantação (Premium I e II) poderiam ter sido ser reprojetados para processamento de óleo médio oriundo do Pré-Sal, com a adoção de um processo de refino mais simples e menos oneroso, e, até mesmo, considerar nova localização, mais próxima dos mercados consumidores. Todavia, tais medidas que favoreceriam a viabilidade econômica daqueles empreendimentos jamais ocorreram, revelando, mais uma vez, que a prioridade do CA da Petrobras não era o declarado desenvolvimento das potencialidades do Pré-Sal.

535. Outro aspecto notável que emerge da situação encontrada que destaca a consciência do colegiado acerca dos potenciais efeitos negativos dos elevados riscos assumidos é o esforço envidado na tentativa de conciliar o audacioso plano de investimentos com a política de preços e os limites de endividamento determinados pelo próprio CA. Conforme se extrai das atas de reunião do colegiado, desde 2010, se observa o esforço em manter ritmo dos investimentos, com o conflitante desafio adicional de não repassar aos preços dos derivados as oscilações dos preços internacionais. Resta indene de dúvidas que o colegiado tinha total consciência do risco de resultado econômico adverso, mas, mesmo assim, aceitou o risco das consequências.

536. Em suma, uma vez que o CA não deu a devida atenção à qualidade dos investimentos, antes que o impacto decorrente se tornasse irreversível, o seu devido *funding* demandou um verdadeiro "malabarismo" por parte do colegiado. Como consequência de investimentos mal planejados incluídos nos planos de negócios anteriores o CA foi obrigado a se debruçar na busca por alternativas para financiar a extensa carteira, tentando evitar o repasse daqueles custos aos preços praticados pela Petrobras.

537. Nem mesmo a bilionária entrada dos recursos no caixa da oferta pública de ações, em 2010, foi suficiente para cobrir o déficit existente. Sobretudo a partir de 2012, os cenários prospectivos levados ao conhecimento do colegiado sempre mostravam probabilidades mínimas dos limites de endividamento serem cumpridas. Analisadas pela lógica econômica, a política de preços e os planos de investimento se mostravam conflitantes com os objetivos de endividamento declarados. O CA tinha consciência do alto risco de ultrapassar os limites de endividamento sem que o aumento de preços, a redução de investimentos ou uma combinação de ambos fossem realizados. A inércia do colegiado em promover ações corretivas tempestivas em quaisquer desses sentidos confirma seu compromisso com os interesses do Governo Federal em detrimento dos interesses da Petrobras.

538. Dessa breve exposição tem-se ressaltada, não só a consciência do CA sobre o elevado risco de prejuízo à companhia que apresentavam os projetos de refino no formato aprovado. Não é que o CA desejava o insucesso dos projetos para ampliação da capacidade de refino no país, mas assumiu as consequências da possibilidade crescente de insucesso que se apresentava. Em adição à plena consciência dos riscos envolvidos, também se destaca a intenção do colegiado em alcançar objetivos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

diversos do interesse empresarial da Petrobras. Assim, tem-se revelada elemento volitivo caracterizador de dolo e configurada conduta desleal dos conselheiros para com a Petrobras.

IV.2.5 Conclusão da equipe

539. A partir de 2006 a Petrobras iniciou um ousado ciclo de investimentos com valores até então inéditos. Como consequência, aumentou-se a complexidade da gestão, sobretudo devido à exígua margem para erros. Dada sua monta, o destino desses investimentos poderia afetar a perenidade da empresa, em muito determinada pelo nível de endividamento contraído, que, a seu turno, dependia da harmonia entre o valor dos investimentos, a política de preços e a financiabilidade.

540. Para viabilizar essa harmonia, o planejamento e o acompanhamento da execução desses investimentos tinham um papel preponderante. Fazia-se mister uma análise *ex ante* mais abrangente, antes de se decidir pela inclusão de um projeto estruturante no plano de negócios. No âmbito de cada projeto estruturante era fundamental que estimativas de custos e cronogramas fossem comparados a séries históricas e múltiplos de mercado, de forma a se adquirir maior percepção sobre sua exequibilidade. Condição *sine qua non* para a inclusão de um projeto de investimento no plano de negócios seria a confirmação de sua viabilidade econômica e financeira.

541. Mesmo diante desse desafio, o CA da Petrobras não alterou sua forma de atuação, mantendo a Governança Corporativa da Petrobras em modelo desproporcional aos riscos assumidos e alheio aos sucessivos alertas que se apresentavam. A atuação do CA mostrou-se reativa, sempre a reboque dos fatos. O Conselho desempenhava suas atribuições decisórias e fiscalizatórias de forma precária, sem as informações minimamente requeridas.

542. No que concerne a sua atribuição decisória, a maior falha do CA foi ter aprovado a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium nos planos de negócios de 2006 a 2010, sem conhecer individualmente esses projetos e sem avaliar a adequação dos valores de Capex, a probabilidade de êxito nas datas de partida e, principalmente, a viabilidade econômica e financeira dos empreendimentos. O colegiado abusou do direito de confiar nas informações prestadas pela DE ao ter prescindido da mandatória manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos em claro descumprimento ao dever de se informar.

543. De modo análogo, a atribuição fiscalizatória do CA sobre os atos da DE também se mostrou insuficiente. Sobretudo, devido a incidência de inegáveis alertas de que a implantação desses empreendimentos não corria bem, como a indicação desse TCU para o Congresso Nacional, de bloqueio orçamentário de verbas para obras de refino na LOA de 2010. Os instrumentos de acompanhamento utilizados pelo CA não adentravam aspectos gerenciais ou econômicos dos projetos de investimentos. Esse acompanhamento restringia-se à harmonização do quarteto orçamento, preços, financiabilidade e endividamento, não considerando relevantes aspectos do avanço físico e financeiro, além da evolução da viabilidade econômica dos empreendimentos.

544. Ademais, os fatos trazidos no presente relatório, não só caracterizam condutas culposas, seja por negligência ou imprudência, mas também um comportamento doloso. Os membros do CA da Petrobras tinham plena consciência da elevada possibilidade de resultado adverso, mas, mesmo assim, assumiram o risco de levar adiante ousados planos de negócios, comprometendo a perenidade da empresa. Nessa toada, não restou configurada a perseguição dos objetivos empresarias de interesse da Petrobras, divulgados ao mercado, conduta que revela em essência o descumprimento do dever de lealdade.

545. Conclui-se, portanto, no que tange à responsabilidade do CA da Petrobras quanto à sua atuação em relação à meta de ampliação da capacidade de refino no Brasil, que os membros desse colegiado, de modo reiterado e contínuo, não cumpriram os deveres fiduciários de diligência e lealdade no exercício de duas de suas principais competências – aprovação de planos de negócios e fiscalização da DE da empresa. Tal padrão de conduta omisso e culposo caracterizou gestão ruinosa, composta por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

uma sequência de atos de gestão ilegítimos e antieconômicos, passíveis de sanção por parte deste Tribunal, nos termos do art. 5º, inciso IX, e do art. 43, inciso II, da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992). A intenção em perseguir interesses alheios aos da Petrobras perfaz comportamento doloso que agrava a reprovabilidade da conduto sendo elemento gravoso de sanção.

V. Informações adicionais

V.1.1 Justificativa de escolha do relator

546. O relator do presente processo, Exmo. Ministro José Múcio, foi definido de forma a conservar a relatoria da primeira fiscalização sobre o mesmo objeto, conforme determinado no art. 10 da Resolução-TCU 280/2016.

V.1.2 Determinação do Memorando-Segecex 28/2015

547. A presente fiscalização atende, sobretudo no que se refere aos objetos de fiscalização dos processos conexos, à determinação do Memorando-Segecex 28/2015, decorrente de comunicação em plenário feita pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, para que as unidades técnicas do Tribunal avaliassem a responsabilidade do CA da Petrobras em todas as fiscalizações conduzidas na estatal.

548. No que tange a avaliação de responsabilidade do Conselho Fiscal, igualmente determinada no mesmo memorando, o relatório de Fiscalização 78/2015 (avaliação da implantação das refinarias Premium I e II) trouxe conclusões que merecem ser revisitadas, à luz dos novos elementos relatados nos achados de auditoria.

549. Em síntese do que apurou àquela fiscalização, o Conselho Fiscal é órgão auxiliar da Assembleia Geral, nos termos do inciso II do art. 122 da Lei 6.404/1976. O colegiado é formado por cinco membros e sua função é fiscalizar as ações praticadas pelos administradores e opinar sobre as contas da companhia (demonstrações financeiras, modificações de capital, incorporação, emissão de debêntures, etc.). Para isso, os membros do Conselho Fiscal reúnem-se para analisar amplamente os assuntos de sua competência e emitem pareceres e manifestação a respeito. No caso da Petrobras, entre as suas competências listadas no art. 46 do Estatuto Social, consta no inciso I a competência fiscalizatória que se insere no contexto do escopo da presente fiscalização e cuja redação reproduz o art. 163 da Lei das S/A, abaixo transcrito:

> Art. 163. Compete ao conselho fiscal:
> I - fiscalizar, por qualquer de seus membros, os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários;

550. Embora o art. 165 da Lei das S/A iguale os deveres dos membros do Conselho Fiscal aos dos Conselho de Administração e da Diretoria, a Fiscalização 78/2015 apreciou as responsabilidades de cada um desses órgãos colegiados no contexto das suas atribuições individuais. Entendeu-se que os deveres e as responsabilidades, apesar de igualados, devem ser desempenhados em cargos de natureza distinta. Tal fato influiu nas condutas exigíveis desses indivíduos e, por conseguinte, na análise de uma eventual responsabilização.

551. Assim, relatório daquela fiscalização consignou que este poder-dever de fiscalização não é ilimitado. Ao Conselho Fiscal não é permitido instituir uma administração paralela, mas sim verificar a legalidade e a regularidade dos atos de gestão financeira dos administradores, incluindo a verificação de cumprimento do dever de diligência imposto a qualquer administrador, e aconselhando medidas quando necessário.

552. Em suma, o conselho de administração olha o futuro, enquanto o conselho fiscal olha o passado. Assim, seria necessário um alerta claro de irregularidade para impulsionar a atuação do conselho fiscal. Como as obras das refinarias Premium I e II mal saíram do papel (basicamente, apenas a terraplanagem foi feita), entendeu-se que não houve *red flags* que justificassem impulso do Conselho

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Fiscal no sentido da fiscalização da legalidade dos atos dos administradores.

553. Diferente daquela situação, na presente fiscalização relatou-se também sobre a implantação da Rnest e do Comperj, nas quais diversos alertas de possíveis irregularidades vieram à tona, sendo razoável esperar iniciativa de fiscalização por parte do Conselho Fiscal. Elementos da situação encontrada na auditoria sinalizam a possibilidade de entendimento diferente daquele consignado na fiscalização da gestão da implantação das refinarias Premium em relação à possível responsabilização do Conselho Fiscal da Petrobras.

554. Se por um lado o aumento acentuado nos custos, os injustificados planos de antecipação de cronogramas seguidos de atrasos nas partidas dos empreendimentos e os indícios de comprometimento da viabilidade econômica não perfaziam alerta inequívoco de irregularidade ao Conselho Fiscal, por serem mais afetos às rotinas administrativas, por outro lado, as várias propostas de bloqueio orçamentário feita pelo TCU ao Congresso Nacional configuram inequívoco alerta, de repercussão social suficiente para se pressupor o conhecimento do Conselho Fiscal da Petrobras (ver Tabela 3).

555. Esse entendimento foi levado aos atuais membros do Conselho Fiscal da Petrobras por meio de entrevista não estruturada conduzida pela equipe de fiscalização. Os membros entrevistados esclareceram que as aprovações de planos de negócios não são consideradas atos de gestão financeira por aquele colegiado, mas são por eles apreciados para crítica das demonstrações contábeis. Também, que a atuação do Conselho Fiscal é sistematizada apenas no que se refere à análise de compatibilidade das demonstrações contábeis com os regramentos vigentes, mas não é previsto um processo formal de monitoramento de alertas oriundos *interna* ou *externa corporis*.

556. Acrescentaram os entrevistados que os conselheiros fiscais não dispõem de gabinete, assistentes ou equipe, ao que desempenham suas competências de modo personalíssimo. O impulso de suas inciativas é subjetivo, pois depende da vontade e perfil dos conselheiros. Sem *red flags* incontestáveis, não há como haver atuação do Conselho Fiscal. Além disso, os elevados valores envolvidos e a complexidade técnica dos projetos da Petrobras são barreiras naturais à atuação do Conselho Fiscal. Informaram não terem conhecimento de tenha chegado oficialmente àquele colegiado qualquer denúncia ou informação relacionada, seja do próprio CA, Diretoria Executiva, funcionários da Petrobras ou órgãos de controle, no período das irregularidades apontadas, sobretudo no ano de 2010, quando o TCU propôs o bloqueio orçamentário de recursos para a Rnest na LOA.

557. Segundo informaram, atuação relacionada à implantação das refinarias objeto da presente fiscalização por parte do Conselho Fiscal da Petrobras só se identifica a partir de 2014, com o advento da Operação Lava Jato, que culminou na recomendação para que a Alta Administração da Petrobras adotasse medidas para busca da ampla indenização dos prejuízos impostos à companhia por seus ex-administradores, bem como por empresas contratadas para fornecimento de materiais, bens e serviços independentemente das medidas já propostas ou que vierem a ser propostas pelo Ministério Público, protagonizando assim a defesa dos seus próprios interesses.

558. Com base nessa breve exposição, conclui-se que convém ouvir em audiência os membros que atuaram no Conselho Fiscal da Petrobras, de 2006 a 2015, - em momento processual oportuno, quando então será realizada individualização de condutas - de forma a conhecer suas as razões de justificativas para a inação em face de contundente alerta, caso tal aspecto não seja elidido com a oitiva da Petrobras que será proposta.

V.1.3 Informações MPF

559. No Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário, que deu origem à presente fiscalização, foi determinado o encaminhamento de cópia do referido Acórdão ao MPF e à PF, solicitando informações sobre eventuais condutas delitivas por parte dos responsáveis arrolados na fiscalização que embasou essa decisão, porventura identificadas no âmbito das investigações da Operação Lava Jato, para análise da responsabilidade do CA da Petrobras, nos termos de suas obrigações corporativas relacionadas à Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

6.404/1976, cabendo à SeinfraPetróleo, a partir dessas informações, avaliar eventual descumprimento do dever de lealdade de algum membro daquele colegiado em relação aos empreendimentos objeto do processo.

560. Até o fechamento do presente relatório, as informações solicitadas ao MPF e à PF não foram disponibilizadas, de modo que resta prejudicada a análise em questão.

V.1.4 Classificação de sigilo

561. Com arrimo no art. 22 da Lei de acesso à Informação, a Petrobras requereu que fosse conferido tratamento sigiloso a todas as informações advindas das atas de reunião de seu Conselho de Administração, fornecidas em atendimento a ofício de requisição, por tempo indeterminado, assim restringindo o acesso somente a seus procuradores e terceiros que sejam parte integrante do documento.

562. Nada obstante, considera-se que o caráter sigiloso deve ser mantido apenas para as atas de reunião e demais documentos apostos como evidências, devendo o presente relatório ser tornado público, pelo fato de tratar de tema de grande interesse da sociedade brasileira e cuja divulgação não representa qualquer vantagem competitiva a outros agentes econômicos, assim não incidindo em quaisquer das hipóteses de restrição de acesso previstas no item 2 da Portaria-Segecex 15/2016.

563. As informações e transcrições apostas no presente relatório, advindas das atas de reunião do Conselho de Administração da Petrobras ou seus anexos, não consubstanciam informações empresariais de natureza estratégica, cuja divulgação poderia expor a terceiros dados sensíveis relacionados à orientação geral dos negócios da Companhia, seus objetivos estratégicos e diretrizes. Ademais, informações dessa mesma natureza têm sido amplamente divulgadas, tanto pela própria Petrobras quanto por seus funcionários e conselheiros, nos esclarecimentos e depoimentos oferecidos no âmbito dos processos relacionados à Rnest, Comperj e refinarias Premium, conduzidos pela Polícia Federal, Ministério Público Federal, Conselho Administrativo de Defesa Econômica e Comissão de Valores Mobiliários, no cumprimento de suas atribuições.

VI. Conclusão

564. A presente fiscalização foi determinada consoante o item 9.1 do Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário. O referido aresto determinou a realização de fiscalização específica para avaliar a responsabilidade do Conselho de Administração da Petrobras no tocante ao cumprimento de suas obrigações fiduciárias, para o atingimento das metas corporativas relacionadas à ampliação da capacidade de refino no país.

565. Antes de perquirir a responsabilização subjetiva dos administradores da Companhia por suas condutas como membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, buscou-se avaliar se o Estado havia traçado direcionamento à Petrobras na persecução de seus objetivos públicos. O resultado dessas análises indicou três importantes vulnerabilidades no sistema de governança do Estado sobre a Petrobras: (i) ausência de direcionamento estratégico da União; (ii) fragilidades na política de propriedade; e (iii) fragilidades no rito de indicação de membros do Conselho de Administração, com inobservância dos princípios da independência e segregação de funções.

566. Concluiu-se que não há política pública delimitada de modo específico para a Petrobras. Também não foram traçados objetivos e metas que a norteassem em sua função social, resultando em dificuldades de controle de resultados e prejuízos à avaliação dos benefícios socioeconômicos produzidos pela empresa estatal.

567. A função de propriedade do Estado sobre a Petrobras, caracterizada essencialmente pelo zelo por ativos e resultados empresariais, não foi cumprida adequadamente. O exercício da função de propriedade ocorreu de maneira dispersa, por intermédio de diferentes órgãos do Executivo Federal, de forma simultânea e descoordenada, não tendo sido avaliada a agregação de valor que a estatal deveria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

produzir para o Estado brasileiro. Nesse sentido, restou também prejudicada a transparência e o *accountability* do processo, dado que não se identificaram objetivos de gestão a serem perseguidos por quem geria as participações acionárias da União, nem delimitação das respectivas responsabilidades, não sendo possível proceder a prestação de contas em relação aos resultados que deveriam ter sido atingidos com a gestão desses ativos comerciais.

568. Constatou-se um conjunto de impropriedades na indicação de membros para o Conselho de Administração da Petrobras, com excessiva concentração no Ministério de Minas e Energia, além de situações críticas de conflitos de competências, a exemplo de pessoas exercendo, concomitantemente, as funções de conselheiro da Petrobras e a titularidade de Ministério. Essa mistura de atribuições afrontou princípios fundamentais da governança corporativa: o da segregação de funções e o da independência. Ainda, não foi possível identificar a origem dos nomes indicados no âmbito dos ministérios para exercerem a função de conselheiros na estatal, em desprestígio à uma adequada prestação de contas e responsabilização pelo apontamento desses nomes (*accountability)*.

569. Diante dessas vulnerabilidades no sistema de governança do Estado sobre a Petrobras, conclui-se que a estatal acaba se tornando instrumento de políticas desvinculadas de seu objeto social, sujeitando-se a interesses de governo e não do Estado. Por esse motivo, será proposto realizar a oitiva da Casa Civil, do MF, do MPDG, do MME e do CNPE acerca das fragilidades detectadas neste achado.

570. No que se refere à responsabilização dos administradores da Petrobras, buscou-se na Lei 6.404/1976 os padrões de conduta exigíveis, em especial sobre os deveres de diligência e lealdade, necessários para todos os administradores de sociedades de capital aberto e ainda mais reclamáveis no caso de gestores públicos.

571. Em meio a um sistema de governança vulnerável, constatou-se o descumprimento de deveres fiduciários dos membros do Conselho de Administração da Petrobras. Esse conselho desempenhava suas atribuições decisórias e fiscalizatórias sem as informações minimamente requeridas, mantendo-se de modo deliberado, distante da gestão da implantação dos empreendimentos (Teoria da Cegueira Deliberada). Sua atuação mostrou-se reativa, sempre a reboque dos fatos. Mesmo diante do desafio a se enfrentar, ao invés de valer-se de seu poder-dever de estabelecer as diretrizes da Governança Corporativa da Petrobras para aprimorá-las, o Conselho de Administração não alterou sua forma de atuação, mantendo a governança em modelo desproporcional aos riscos assumidos e alheio aos sucessivos alertas que se apresentavam.

572. No que concerne a sua atribuição decisória, a maior falha do Conselho de Administração da Petrobras foi ter aprovado a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium nos planos de negócios de 2006 a 2010 sem avaliar a adequação dos valores de Capex, a probabilidade de êxito nas datas de partida e, principalmente, a viabilidade econômica e financeira dos empreendimentos.

573. De modo análogo, a atribuição fiscalizatória do Conselho de Administração sobre os atos da Diretoria Executiva também se mostrou insuficiente. Os instrumentos de acompanhamento utilizados pelo Conselho não adentravam aspectos gerenciais ou econômicos dos projetos de investimentos. Esse acompanhamento restringia-se à harmonização do quarteto orçamento, preços, financiabilidade e endividamento, não considerando relevantes aspectos do avanço físico e financeiro, além da evolução da viabilidade econômica dos empreendimentos. Sem o acompanhamento dos cronogramas de execução das obras, não há que se falar em acompanhamento da meta de ampliação da capacidade de refino no país. Sem o acompanhamento da viabilidade econômica dos empreendimentos, não que se falar em qualquer forma de agregação de valor à Petrobras.

574. Ademais, os fatos trazidos no presente relatório, não só caracterizam condutas culposas, seja por negligência ou imprudência, mas também um comportamento doloso. Os membros do Conselho de Administração da Petrobras tinham plena consciência da elevada possibilidade de resultado adverso,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

capaz de comprometer a estabilidade econômica da empresa e ameaçar, inclusive, sua perenidade, mas, mesmo assim, assumiram o risco de levar adiante ousados planos de negócios. Nessa toada, não restou configurada a perseguição dos objetivos empresarias de interesse da Petrobras, divulgados ao mercado, conduta que revela em essência o descumprimento do dever de lealdade.

575. Conclui-se, portanto, no que tange à responsabilidade do Conselho de Administração da Petrobras quanto à sua atuação em relação à meta de ampliação da capacidade de refino no Brasil, que os membros desse colegiado, de modo reiterado e contínuo, não cumpriram os deveres fiduciários de diligência e lealdade no exercício de duas de suas principais competências – aprovação de planos de negócios e fiscalização da Diretoria Executiva da empresa. Tal padrão de conduta omisso e culposo caracterizou gestão ruinosa, composta por uma sequência de atos de gestão ilegítimos e antieconômicos, passíveis de sanção por parte deste Tribunal, nos termos do art. 5º, inciso II, e do art. 43, inciso II, da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992). A intenção em perseguir interesses alheios aos da Petrobras perfaz comportamento doloso, que agrava a reprovabilidade da conduta, sendo elemento gravoso de sanção.

576. Por todo o exposto, em caráter preliminar, propõe-se a oitiva da Petrobras, para que se manifeste acerca das irregularidades apontadas neste relatório.

VII. Proposta de encaminhamento

577. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

577.1. criar processo apartado para tratar das vulnerabilidades de governança descritas no primeiro achado de auditoria, por se tratar de matéria afeta a órgãos de governo, não relacionadas às condutas dos membros do Conselho de Administração da Petrobras, que permanecerão nestes autos;

577.2. realizar, no âmbito do processo apartado, com base no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, oitiva da Casa Civil da Presidência da República, para que, no prazo de quinze dias a contar da ciência, se manifeste, se assim desejar, acerca das vulnerabilidades na governança da União em relação à Petrobras, apontadas no achado de auditoria IV.1, do relatório da presente fiscalização;

577.3. realizar, no âmbito do processo apartado, com base no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, oitiva do Ministério da Fazenda, para que, no prazo de quinze dias a contar da ciência, se manifeste, se assim desejar, acerca das vulnerabilidades na governança da União em relação à Petrobras, apontadas no achado de auditoria IV.1, do relatório da presente fiscalização, especialmente, quanto aos seguintes itens:

577.3.1. falhas no exercício da função de propriedade da União em relação às participações acionárias na Petrobras, com atuação dispersa e desprovida de *accountability*, em desacordo com as melhores práticas de governança, à época dos fatos relatados;

577.3.2. providências adotadas ou a adotar no sentido de corrigir a vulnerabilidade indicada no item anterior e dar rastreabilidade e motivação ao rito de indicação de representante da União ao Conselho Fiscal da Petrobras;

577.4. realizar, no âmbito do processo apartado, com base no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, oitiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para que, no prazo de quinze dias a contar da ciência, se manifeste, se assim desejar, acerca das vulnerabilidades na governança da União em relação à Petrobras, apontadas no achado de auditoria IV.1, do relatório da presente fiscalização, especialmente, quanto aos seguintes itens:

577.4.1. falhas no exercício da função de propriedade da União em relação às participações acionárias na Petrobras, com atuação dispersa e desprovida de *accountability*, em desacordo com as melhores práticas de governança, à época dos fatos relatados;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

577.4.2. falta de critérios objetivos, transparência, rastreabilidade, segregação de funções e balanceamento de poder nas indicações da União para membros do Conselho de Administração da Petrobras, à época dos fatos relatados;

577.4.3. inobservância ao princípio da independência na escolha, indicação e eleição dos membros do Conselho de Administração da Petrobras, à época dos fatos relatados;

577.4.4. providências adotadas ou a adotar no sentido de corrigir as vulnerabilidades indicadas nos itens anteriores, sem se furtar a indicar as medidas relacionadas à prestação de contas dos resultados provenientes da participações acionárias do Estado na Petrobras e ao aprimoramento do rito de indicação de membro ao Conselho de Administração da Petrobras, de forma a dar transparência ao processo e a garantir o respeito ao princípio da independência, para que fique clara a origem e motivação do nome a ser indicado;

577.5. realizar, no âmbito do processo apartado, com base no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, oitiva do Ministério de Minas e Energias e do Conselho Nacional de Política Monetária, para que, no prazo de quinze dias a contar da ciência, se manifestem, se assim desejarem, acerca das vulnerabilidades na governança da União em relação à Petrobras, apontadas no achado de auditoria IV.1, do relatório da presente fiscalização, especialmente, quanto aos seguintes itens:

577.5.1. indefinição de direcionamento do Estado à Petrobras que delimite de forma clara os objetivos de interesse público a serem perseguidos pela Companhia, nos termos do art. 238 da Lei 6.404/1976, à época dos fatos relatados;

577.5.2. falhas no exercício da função de propriedade da União em relação às participações acionárias na Petrobras, com atuação dispersa e desprovida de *accountability*, em desacordo com as melhores práticas de governança, à época dos fatos relatados;

577.5.3. falta de critérios objetivos, transparência, rastreabilidade, segregação de funções e balanceamento de poder nas indicações da União para membros do Conselho de Administração da Petrobras, à época dos fatos relatados;

577.5.4. inobservância ao princípio da independência na escolha, indicação e eleição dos membros do Conselho de Administração da Petrobras, à época dos fatos relatados;

577.5.5. providências adotadas ou a adotar no sentido de corrigir as vulnerabilidades indicadas nos itens anteriores, sem se furtar a indicar as medidas de avaliação, controle e acompanhamento dos resultados da Petrobras (tanto os resultados empresariais quanto os de interesse público) e de aprimoramento do rito de indicação de membros ao Conselho de Administração da Petrobras, de forma a dar transparência ao processo e a garantir o respeito ao princípio da independência, para que fique clara a origem e motivação dos nomes a serem indicados;

577.6. realizar, nestes autos, com base no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, oitiva da Petróleo Brasileiro S/A, para que, no prazo de quinze dias a contar da ciência, se manifeste, se assim desejar, acerca das irregularidades apontadas neste relatório, consistentes com o descumprimento dos deveres fiduciários de seus administradores (Conselho de Administração e Fiscal), em sua atuação para atingimento das metas corporativas para ampliação da capacidade de refino no país;

577.7. determinar à SeinfraPetróleo a remessa do relatório, voto e acordão que vierem a ser proferidos na presente fiscalização, para os autos dos TC 006.981/2014-3, 004.920/2015-5 e 026.363/2015-1, para que os fatos ora relatados sejam considerados no deslinde daqueles processos;

577.8. determinar à SeinfraPetróleo a remessa do relatório, voto e acordão que vierem a ser proferidos na presente fiscalização, para a CVM e MPF, dando ciência sobre os fatos ora relatados;

577.9. recomendar à CVM que avalie a conveniência e oportunidade de se incluir no formato padrão do Formulário de Referência, anualmente emitido pelas sociedades de economia mista, seção específica

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

para ampla divulgação das irregularidades em apuração por órgãos de controle;

577.10. classificar o presente relatório como público, mantendo sigilosas as peças indicadas pela Petrobras, considerados os termos do inciso I, do art. 3º, da Lei 12.527/2011 (LAI), assim como do art. 5°, §§ 1° e 2°, do Decreto Federal 7.724/2012, autorizando, caso solicitado, a concessão de vistas e cópias destes autos de acordo com a classificação aposta no sistema e-TCU.

SeinfraPetróleo, 27 de março de 2018.

(assinado eletronicamente)
Claudionor Moura Nunes Junior
AUFC - Mat. 9468-4
Coordenador

(assinado eletronicamente)
Diogo Figueiredo Barcellos
AUFC - Mat. 10664-0
Membro

(assinado eletronicamente)
Gabriela da Costa Silva
AUFC - Mat. 6238-3
Membro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Vulnerabilidades na governança do Estado em relação à Petrobras	Encontradas três vulnerabilidades relevantes na Governança entre União e Petrobras, as quais expõe a Companhia a riscos. A primeira associada à falta de direcionamento estratégico por parte do Estado que delimitasse de forma clara e objetiva os objetivos de interesse público que deveriam ser perseguido pela Petrobras.A segunda refere-se à falta de política de propriedade em relação às participações acionárias da União na Petrobras, cujos direitos foram exercidos de forma dispersa e desprovida de accountability. A última vulnerabilidade traduz-se nas fragilidades do rito de indicação dos membros ao Conselho de Administração, com concentração de indicação no Ministério Supervisor, aliada à falta de transparência no processo de seleção dos nomes ao Conselho, e inobservância aos princípios da segregação de funções e da	Programa - Refinaria Abreu e Lima - RNEST Programa - Comperj Programa - Refinaria Premium I Programa - Refinaria Premium II	Doutrina: BM&FBOVESPA, Programa Destaque em Governança de Estatais, Editora BM&FBOVESPA, 1ª Edição de 2015 Doutrina: TCU, Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, Editora TCU, 2ª Edição de 2014 Doutrina: GT Interagentes, Código Brasileiro de Governança Corporativa:	Evidência 3 - IBGC -Codigo Melhores Práticas - 5ª Ed Evidência 4 - Referencial de Governança do TCU Evidência 5 - Diretrizes OCDE Governança Empresas Controle Estatal Evidência 6 - BMF Bovespa - Programa Destaque em Governança de Estatais Evidência 7 - IBGC - Carta Diretriz 5 - Sociedades de Economia Mista Evidência 8 - IBGC - Caderno 14 -	Os órgãos de governança da União e o ministério supervisor ao qual estava vinculada a Petrobras não definiram uma política pública que orientasse a Petrobras na persecução de seu interesse público. Os normativos internos da Companhia bem como a legislação em vigor não explicitam inequivocamente o interesse público da Companhia Membros do CA da Petrobras exerciam cargos no alto escalão do governo	Persecução de interesses dissonantes aos da Companhia Utilização da Companhia como instrumento de políticas públicas desvinculadas de seu interesse público ou objeto social Concentração de poder em membros do CA insertos em cargos elevados no governo Surgimento de conflito de interesses Perda de confiança dos investidores na Companhia Ineficiência na gestão das participações acionárias Prejuízo à	Oitiva

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	independência.		Companhias Abertas, Editora IBGC, 1ª Edição de 2016 Doutrina: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal, Editora OCDE, 1ª Edição de 2005 Doutrina: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), Código de Melhores	Sociedades de Economia Mista Evidência 9 - Código Brasileiro de Governança Corporativa Companhias Abertas Evidência 10 - IBGC -Codigo Melhores Práticas - 4ª Ed Evidência 11 - Resposta MP ao Ofício 008-508-2017-TCU-SeinfraPet - CGPAR Evidência 12 - Memorando 2 - Resposta MME Evidência 13 - Formulario de Referencia_Port_2009 Evidência 14 - Formulario-de-Referencia-2014_V19 Evidência 15 -	federal (Ministros, Secretários, membros de conselhos e comitês governamentais) Inexistência de uma política de indicação de Conselheiros na Petrobras Não havia clareza quanto ao surgimento dos nomes a serem indicados ao CA da Petrobras. Estado não definiu um política de propriedade Estatal e de gestão das participações acionárias.	transparência e ao accountability da Governança e da gestão das participações acionárias da União	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			Práticas de Governança Corporativa, Editora IBGC, 5ª Edição de 2015 Doutrina: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), Caderno 11 - Guia de Orientação Jurídica de Conselheiros de Administraçã o e Diretores , Editora IBGC, 1ª Edição de 2012 Doutrina: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), Caderno 14 - Boas Práticas de	Projeto da Implantação da Refinaria do Nordeste_Ata 1326_17122009 Evidência 16 - PE 2020 e PN 09-13 - Decisão Adiada_19122008 Evidência 17 - Carta-de-Governanca-2016_Petrobras Evidência 18 - Todas as resoluções - CGPAR Evidência 19 - Manual do conselheiro de administração - Dest Evidência 20 - Estatutos Sociais da Petrobras - 2006-2016 Evidência 21 - SEGEPE_FAAR 000023_2017			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			Governança Corporativa para Sociedade de Economia Mista, Editora IBGC, 1ª Edição de 2015 Doutrina: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), Carta Diretriz 5 - Sociedades de Economia Mista, Editora IBGC, 1ª Edição de 2015 Doutrina: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), Código de Melhores Práticas de	Evidência 22 - CONF_CPPC 000018_2017 Evidência 23 - Memorando 7 - Resposta MME Evidência 24 - Complementação item D - MME Evidência 25 - 2017_01_31_Apresentação TCU - Estrutura Estatutária e CAE Evidência 26 - Diretrizes de GC da Petrobras - 2002-2015 Evidência 27 - Parecer PGFN-CAS-N° 714-2011, mais despacho Evidência 28 - Acórdão 691 Evidência 29 - Notas Taquigráficas			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			Governança Corporativa, Editora IBGC, 4ª Edição de 2009 Lei 6404/1976, art. 238	CPI - Depoimento Conselheiro Mauro Cunha Evidência 30 - 20141202_PAS_112012 - minoritários			
IG - Descumprimento dos deveres fiduciários impostos aos administradores	Descumprimento dos deveres de se informar, investigar e vigiar, os quais representam os principais segmentos do dever de diligência enunciado no art. 153 da Lei 6.404/1976. O CA da Petrobras descumpriu os três deveres, uma vez que não buscou esclarecimentos relevantes e disponíveis para suportar suas decisões sobre os planos de negócio da Companhia, continuou com a implantação dos projetos mesmo com sucessivos alertas, e não procedeu à adequada fiscalização dos atos da DE.	Programa - Refinaria Abreu e Lima - RNEST Programa - Comperj Programa - Refinaria Premium I Programa - Refinaria Premium II	Doutrina: TCU, Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, Editora TCU, 2ª Edição de 2014 Doutrina: GT Interagentes, Código Brasileiro de Governança Corporativa: Companhias Abertas, Editora IBGC, 1ª Edição de 2016	Evidência 3 - IBGC -Codigo Melhores Práticas - 5ª Ed Evidência 4 - Referencial de Governança do TCU Evidência 9 - Código Brasileiro de Governança Corporativa Companhias Abertas Evidência 15 - Projeto da Implantação da Refinaria do Nordeste_Ata 1326_17122009 Evidência 16 - PE 2020 e PN	Omissão continuada por parte do Conselho de Administração da Petrobras, em descumprimento ao dever de diligência imposto pela Lei das S.A.	Perdas econômicas decorrentes da inviabilidade dos empreendimentos	Oitiva

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
			Doutrina: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa, Editora IBGC, 5ª Edição de 2015 Lei 6404/1976, art. 153; art. 154; art. 155; art. 156; art. 157; art. 158	09-13 - Decisão Adiada_19122008 Evidência 20 - Estatutos Sociais da Petrobras - 2006-2016 Evidência 29 - Notas Taquigráficas CPI - Depoimento Conselheiro Mauro Cunha Evidência 31 - Apresentação CA - Plano Diretor de Refino e PE 2015 - PN 2007-2011 Evidência 32 - Plano Nacional de Energia 2030 - 2007 Evidência 33 - PFC Energy - Strategies of Leading Oil and Gas Companies - 112006			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Evidência 34 - PE 2020 e PN 08-12_13082007 Evidência 35 - PE 2020 - Balanco Derivados para DE E CA lucchesi_11082008 Evidência 36 - Ata CA 1.313 - de 23-01-01 - Pauta 002 Evidência 37 - Revisao do Plano Estrategico PETROBRAS 2020 e Plano de Negocios 2009-2013_23012009 Evidência 38 - Desdobramento das Orientações do CA e DE sobre o Portfolio de Projetos do PN 09-			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				13_13042009 Evidência 39 - Detalhamento do Portfolio de Investimentos e Projeções de Fluxo de Caixa do PN 0913_11052009 Evidência 40 - Ata_1.317 - de 11-05-09 Evidência 41 - TCU - Apresentação CA - 052009 Evidência 42 - Comissão Parlamentar de Inquérito - Apresentação CA Evidência 43 - RDE segundo trimestre 2009 - Ata 1321_13082009 Evidência 44 - Revisão do Planejamento Estratégico			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				2020 e Plano de Negócios 2010-14_30042010 Evidência 45 - PE 2020 e PN 2010-2014_18062010 Evidência 46 - RDE TERCEIRO TRIMESTRE 2010 - Ata 1324 Evidência 47 - Notas Taquigráficas AMEC - Discurso em 30_9_2009 às 14_00 Evidência 48 - Relatório-de Atividades - Petrobras - 2010 - Portugues Evidência 49 - Plano Estrategico PETROBRAS 2020 e Plano			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				de Negocios 2011-2015 Evidência 50 - Justificativas para a Não-Realização do Orcamento de Investimentos de 2011 - 16032012 Evidência 51 - Revisão da Curva de Produção, Cronograma de Projetos, Investimentos e Resultado 2012 - 16032012 Evidência 52 - Acompanhamento dos Projetos de Investimento da Petrobras - Ata CA 1366 - 27042012 Evidência 53 - Proposta do Plano de Negocio 2012-2016 Evidência 54 -			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				RDE terceiro trimestre 2012 - Ata 1372_28102012 Evidência 55 - RDE 2012 - Ata 1376_04022013 Evidência 56 - Plano de Negócios e Gestão 2013-2017 PNG 2013-2017 Evidência 57 - Metodologia para precificação do Diesel e Gasolina - Ata CA 1386 - 29112013 Evidência 58 - Ata_1.379 - de 17-05-13 Evidência 59 - Ata_1.387 - de 20-12-13 Evidência 60 - Ata_1.392 - de 25-04-14			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Evidência 61 - Plano de Negocios e Gestao 2014-2018 Evidência 62 - Ata_1.390 - de 25-02-14 Evidência 63 - DFP-4T14-R$-Português Evidência 64 - DFP-4T15-R-Portugues Evidência 65 - DFP-4T16-R-Portugues Evidência 66 - RDE 1T 2014 _ Ata 1393_09052014 Evidência 67 - Ata_1.394 - de 13-06-14 Evidência 68 - Ata_1.395 - de 18-07-14 Evidência 69 - Ata_1.398 - de 31-10-14 Evidência 70 -			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Pauta_0053 - projetos de investimento acompanhados pelo CA - Ata 1398_31102014 Evidência 71 - Refinaria Abreu e Lima_Ata 1398_31102014 Evidência 72 - Ata_1.399 - de 14-11-14 Evidência 73 - Ata_1.401 - de 12-12-14 Evidência 74 - Ata_1.404 - de 23-01-15 Evidência 75 - Ata_1.405 - de 27-01-15 Evidência 76 - Ata_1.409 - de 22-04-15 Evidência 77 - O custo da Olimpíada do Rio 2016 é atualizado para			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				R$ 38,26 bilhões Evidência 78 - Apresentacao-PE-PNG-Petrobras-2017-2021-Portugues Evidência 79 - GLOSSARIO Acompanhamento de Projetos Evidência 80 - SEGEPE_FAAR 000066_2017_Reposta_InfoCA Evidência 81 - Processo Administrativo Sancionador 18-2008 - CVM-Sadia Evidência 82 - Sistematica_rev 3 Dez 2005 Evidência 83 - Regimento Interno do Comitê de Negócios aprov. CA			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				26jul02 Evidência 84 - Notas - Resposta Segep Ofício 13 - Q Evidência 85 - Regimento Interno CA_aprov CA 28jun02 Evidência 86 - Segep - Contratação Pareceres Externos Evidência 87 - Relatório Credit Suisse_PBR10 1012_1110201 0 Evidência 88 - Gestão de Investimentos da Petrobras - Ata 1356_3009201 1 Evidência 89 - Lula contraria TCU e libera verba para obras			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				irregulares - Foha de SP Evidência 90 - Relatório-de-Atividades-2009-Portugues Evidência 91 - PNG 12-16 Evidência 92 - Relatório Pós-EVTE - 1º 2015 - Comperj e Rnest Evidência 93 - Apresentação Auditoria_TCU 02022017 Evidência 94 - Ata_1.391 - de 21-03-14 Evidência 95 - Relatorio_de_Atividades_2009_-_CDES			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

APÊNDICE C - Fotos

Não existem dados cadastrados no apêndice de fotos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

APÊNDICE D - Referencial Teórico

1. A caracterização das irregularidades que serão apontadas no achado de auditoria, como também a consequente responsabilização, demanda entendimento sobre temas específicos, não rotineiros nos julgados deste Tribunal. Por essa razão, nos próximos subitens será oferecido um compêndio sobre esses temas, construído a partir da revisão das principais fontes disponíveis, tanto nacional quanto estrangeira.

2. Neste referencial serão abordados conceitos encontrados na legislação, jurisprudência e doutrina aplicáveis à responsabilização dos administradores, haja vista a necessária concatenação do direito empresarial aplicado à Administração Pública. Mais especificamente serão tratados os ditames da Lei 6.404/1976 – a Lei das Sociedades Anônimas, com foco nos deveres e responsabilidades. Essa lei será o critério norteador para o modelo de análise de legalidade empreendida neste trabalho, tal qual realizado no âmbito do TC 004.920/2015-5, que analisou a implantação das refinarias Premium e resultou no Acórdão 2824/2015-TCU-Plenário.

3. Igualmente importante são as considerações trazidas sobre a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos da Petrobras. Essa é a norma corporativa que orienta sobre as etapas e requisitos para aprovação de qualquer projeto de investimento no âmbito do estatal.

I.1. Lei 6.404/1976 – Lei das Sociedades Anônimas (S/A)

4. A Lei 6.404/1976 é a norma brasileira que estabelece as regras para o funcionamento das Sociedades Anônimas no país e, como já dito, também servirá de critério para as análises empreendidas neste trabalho.

5. Cumpre informar, de início, que o art. 235 da Lei estabelece seu alcance às Sociedades de Economia Mista:

> Art. 235. As sociedades anônimas de economia mista estão sujeitas a esta Lei, sem prejuízo das disposições especiais de lei federal.
>
> § 1º As Companhias abertas de economia mista estão também sujeitas às normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários.

6. Complementarmente, os estatutos sociais da Petrobras servem como critérios de auditoria (vide evidência 11).

7. No que diz respeito aos presentes trabalhos, foi dado maior enfoque aos trechos dessas normas que definem as competências dos órgãos de administração de uma Sociedade Anônima, bem como as atribuições, deveres e responsabilidades dos indivíduos que os compõem (administradores), conforme estabelecido no art. 138 e 145 da Lei das S/A:

> Art. 138. A administração da Companhia competirá, conforme dispuser o estatuto, ao conselho de administração e à diretoria, ou somente à diretoria.
>
> § 1º O conselho de administração é órgão de deliberação colegiada, sendo a representação da Companhia privativa dos diretores.
>
> § 2º As Companhias abertas e as de capital autorizado terão, obrigatoriamente, conselho de administração.
>
> Art. 139. As atribuições e poderes conferidos por lei aos órgãos de administração não podem ser outorgados a outro órgão, criado por lei ou pelo estatuto.
>
> (...)
>
> Art. 145. As normas relativas a requisitos, impedimentos, investidura, remuneração, deveres e responsabilidade dos administradores aplicam-se a conselheiros e diretores. (grifou-se)

8. Dessa forma, pela Lei, os órgãos de administração de uma Sociedade Anônima são a Diretoria e o Conselho de Administração, os quais possuem poderes indelegáveis. As Companhias

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

podem ser administradas pela Diretoria e Conselho de Administração, ou somente pela Diretoria. No caso da Petrobras, conforme art. 17 de seu atual Estatuto Social (evidência 11, p. 2-17), a direção é competência de ambos, sendo o seu Conselho de Administração órgão com funções deliberativas. Sobre o tema, faz-se oportuno trazer lições da doutrina:

> No âmbito privado, os órgãos – diretoria e Conselho de Administração – são aparelhos da Companhia, não tendo com ela nenhuma relação jurídica, sendo, portanto, irresponsáveis perante terceiros. Já os titulares – conselheiros e diretores – têm relação jurídica com a Companhia, em termos de nomeação, destituição, deveres e responsabilidades, respondendo perante ela não só pela má gestão, mas também pelo eventual aproveitamento das suas funções em benefício próprio (arts. 154, 155 e 156 [da Lei 6.404/1976]). (CARVALHOSA Modesto, Comentários à Lei de Sociedades Anônimas, ed. 3, São Paulo/Saraiva, 2003, v. 3, p.23)

9. De plano, antes de adentrar nos deveres e responsabilidades dos administradores – agentes que compõem a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração –, importa apresentar as competências desses órgãos, para demonstrar em qual contexto esses deveres e responsabilidades devem ser desempenhados. Conforme a Lei 6.404/1976:

> Art. 142. Compete ao conselho de administração:
>
> I - fixar a orientação geral dos negócios da Companhia;
>
> II - eleger e destituir os diretores da Companhia e fixar-lhes as atribuições, observado o que a respeito dispuser o estatuto;
>
> III - fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da Companhia, solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração, e quaisquer outros atos;
>
> IV - convocar a assembleia-geral quando julgar conveniente, ou no caso do artigo 132;
>
> V - manifestar-se sobre o relatório da administração e as contas da diretoria;
>
> VI - manifestar-se previamente sobre atos ou contratos, quando o estatuto assim o exigir;
>
> VII - deliberar, quando autorizado pelo estatuto, sobre a emissão de ações ou de bônus de subscrição; (Vide Lei 12.838, de 2013)
>
> VIII – autorizar, se o estatuto não dispuser em contrário, a alienação de bens do ativo não circulante, a constituição de ônus reais e a prestação de garantias a obrigações de terceiros; (Redação dada pela Lei 11.941, de 2009)
>
> IX - escolher e destituir os auditores independentes, se houver.

10. No caso específico da Petrobras, o Estatuto Social vigente no período abrangido por esta fiscalização assim dispõe sobre essas competências (evidência 11, p. 129):

> Art. 28- O Conselho de Administração é o órgão de orientação e direção superior da Petrobras, competindo-lhe:
>
> I - fixar a orientação geral dos negócios da Companhia, definindo sua missão, seus objetivos estratégicos e diretrizes;
>
> II - aprovar o plano estratégico, bem como os respectivos planos plurianuais e programas anuais de dispêndios e de investimentos;
>
> III - fiscalizar a gestão dos Diretores e fixar-lhes as atribuições, examinando, a qualquer tempo, os livros e papéis da Companhia;
>
> IV - avaliar resultados de desempenho;
>
> V - aprovar, anualmente, o valor acima do qual os atos, contratos ou operações, embora de competência da Diretoria Executiva, especialmente as previstas nos incisos III, IV, V, VI e VIII do art. 33 deste Estatuto Social, deverão ser submetidas à aprovação do Conselho de Administração;
>
> VI - deliberar sobre a emissão de debêntures simples, não conversíveis em ações e sem garantia real;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> VII - fixar as políticas globais da Companhia, incluindo a de gestão estratégica comercial, financeira, de investimentos, de meio ambiente e de recursos humanos;
>
> VIII - aprovar a transferência da titularidade de ativos da Companhia, inclusive contratos de concessão e autorizações para refino de petróleo, processamento de gás natural, transporte, importação e exportação de petróleo, seus derivados e gás natural, podendo fixar limites de valor para a prática desses atos pela Diretoria Executiva;
>
> IX - aprovar o Regulamento Eleitoral de escolha do membro do Conselho de Administração eleito pelos empregados.
>
> Parágrafo único. A fixação da política de recursos humanos de que trata o inciso VII não poderá contar com a participação do Conselheiro representante dos empregados, caso as discussões e deliberações em pauta envolvam assuntos de relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, inclusive matérias de previdência complementar e assistenciais, hipóteses em que fica configurado o conflito de interesse.

11. Considerando o escopo do presente trabalho, destacam-se, nos dois normativos alvitrados, as competências do Conselho de Administração da Petrobras de eleger e destituir diretores, fixar-lhes as atribuições e fiscalizar a gestão desses administradores. Em última instância, cabe também ao Conselho de Administração avaliar os resultados de desempenho da empresa.

12. Sobre a Diretoria, designada Diretoria Executiva, o art. 32 do Estatuto Social da Petrobras estipula:

> Art. 32- Cabe à Diretoria Executiva exercer a gestão dos negócios da Companhia, de acordo com a missão, os objetivos, as estratégias e diretrizes fixadas pelo Conselho de Administração. (grifou-se)

13. Nessa linha, para que a Diretoria Executiva possa desempenhar a sua função de gerenciar os negócios da Petrobras, o art. 33 do Estatuto Social (evidência 11, p. 10) lhes afiança uma vasta lista de competências de gestão, tais como, aprovar os critérios de avaliação técnico-econômica para projetos de investimento, elaborar o plano estratégico e programas anuais de dispêndios, além de aprovar política de preços da Companhia.

14. Sobre a sua composição, assim dispõe o Estatuto Social:

> Art. 20- A Diretoria Executiva será composta de um Presidente, escolhido dentre os membros do Conselho de Administração, e sete Diretores, eleitos pelo Conselho de Administração, dentre brasileiros residentes no País, com prazo de gestão que não poderá ser superior a 3 (três) anos, permitida a reeleição, podendo ser destituídos a qualquer tempo

15. A leitura desses dispositivos situa que o Conselho de Administração possui competências de natureza mais estratégica, de determinar a política empresarial da Companhia, enquanto a Diretoria Executiva, como remete o próprio nome, possui atribuições de natureza executiva, cabendo-lhe gerir os negócios para transformar em resultados as estratégias, os objetivos, as metas e as diretrizes fixadas pelo Conselho.

16. Nesse sentido, o Conselho de Administração molda a atuação da Diretoria ao escolher seus membros, fixar as suas atribuições e ditar-lhe a orientação geral dos negócios. Por outro lado, cabe-lhes vigiar a atuação da Diretoria. Ao fiscalizar a gestão dos diretores e avaliar os seus resultados de desempenho, o Conselho de Administração fecha um ciclo de governança ao confirmar se a gestão levada a efeito está alinhada com as políticas e objetivos estratégicos por ele estabelecidos, podendo destituir e substituir os integrantes da Diretoria, caso não se revelem capazes de realizar os resultados de gestão a contento. Seguem ensinamentos da doutrina sobre o assunto:

> Tem o Conselho da Administração o controle da legalidade e da legitimidade (abuso e desvio de poder) sobre os negócios jurídicos de competência da diretoria. Define-se controle de legalidade e da legitimidade como o poder que tem este órgão de verificar se os atos de gestão e representação praticados pelos diretores estão em consonância com a lei e o estatuto e se obedecem aos fins, requisitos e às eventuais formalidades exigidos por eles.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> Esse controle tem caráter permanente e não se atém apenas ao aspecto formal dos negócios jurídicos praticados pela diretoria; abrange o mérito desses mesmos negócios para verificar a sua consonância com o objetivo social e fins próprios da sociedade (lucro), satisfeitas, outrossim, as exigências do bem público e a função social da empresa (art. 154). CARVALHOSA Modesto, Comentários à Lei de Sociedades Anônimas, ed. 3, São Paulo/Saraiva, 2003, v. 3, p.142

17. Expostas as competências e atribuições dos órgãos de administração da Petrobras, passa-se à discussão dos deveres e responsabilidades dos seus membros. Sobre esse tema, a Lei 6.404/1976 dedica a Seção IV do Capítulo XII, em que especifica o padrão de conduta a ser seguido pelos administradores de uma Sociedade Anônima. De forma resumida, são esses os deveres impostos pela lei ao administrador:

a) dever de diligência;

b) exercer as atribuições que a Lei e o Estatuto lhe conferem, sem desvio de poder, para lograr os fins e no interesse da Companhia;

c) dever de lealdade;

d) abster-se de intervir em operações nas quais exista conflito entre interesses do administrador e os interesses da Companhia, registrando na ata do conselho ou da diretoria a natureza e a extensão do seu interesse;

e) dever de informar.

18. Nos parágrafos seguintes, em todo esse contexto de atribuições, especificar-se-á cada um desses deveres, os quais servirão de parâmetro para avaliação das condutas dos administradores da Petrobras nas análises então empreendidas neste relatório.

I.1.1. Dever de Diligência

19. O art. 153 da Lei 6.404/1976 assim define esse dever:

> Art. 153. O administrador da Companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios. (grifou-se)

20. Esse dispositivo estabelece o zelo, a cautela, o cuidado no agir, como conduta obrigatória por parte do administrador de uma S/A. Não só define o cuidado como padrão de comportamento, mas indica o grau de zelo que deve ser empregado. A baliza para atestar a diligência do administrador é o comportamento de homem austero, íntegro e atuante ao gerir seus próprios negócios. É exigido que se administre o recurso de terceiros como se seus fossem, com a mesma agilidade, competência e atenção.

21. Sobre o tema, ensina Marcelo Vieira von Adamek:

> O administrador diligente deve ser ativo. Precisa comparecer às reuniões do órgão ao qual pertença, salvo escusa válida (dever de participar), e ter juízo crítico sobre os negócios sociais. Não pode apenas chancelar e cegamente cumprir ordens emanadas de outros órgãos ou de seus pares, pois isso equivale a ser passivo e não ativo. (ADAMEK, Marcelo Vieira von*, Responsabilidade Civil dos Administradores de S/A e (ações correlatas)*, São Paulo/Saraiva, 2009, p. 135) (grifou-se)

22. Segundo Modesto Carvalhosa, "trata-se de conceito abstrato, que não implica um comportamento determinado, mas um padrão de comportamento". (CARVALHOSA Modesto, Comentários à Lei de Sociedades Anônimas, ed. 3, São Paulo/Saraiva, 2003, v. 3, p. 268)

23. Na mesma linha, Nelson Eizirik afirma sobre o dever de diligência que:

> Sua complexidade deriva de como isso foi inserido na Lei das S/A como um standard, isto é, como um padrão geral de conduta, uma orientação flexível, cuja aferição não só varia com o tempo como também deve ser verificada caso a caso. (EIZIRIK, Nelson. A Lei das S/A Comentada, São

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p. 349)

24. Desse modo, não há uma atuação específica e pré-determinada para se consubstanciar o cumprimento ou não do dever de diligência. As condutas que violariam esse dever não foram exauridas e nem exemplificadas pelo legislador, pois um modelo que seria muito rígido para uma S/A, pode ser muito flexível para outra, a depender das características individuais de cada Companhia (tamanho, setor, complexidade, etc.), bem como o contorno fático de cada caso concreto.

25. Isso significa que não se trata de um dever de resultados (de fim), mas, de um modelo de conduta a ser seguido durante a gestão, como meio para a tomada de decisão. O resultado da decisão, em si, não interfere no cumprimento desse dever, pois, mesmo em negócio que resulte em prejuízo, ele pode ter sido empreendido com todo cuidado e zelo de homem probo e ativo (nos termos da Lei); sem, porém, alcançar o seu objetivo final, ou seja, o lucro, em decorrência do risco inerente de qualquer atividade empresarial.

26. Segundo Nelson Eizirik, "trata-se de uma obrigação de meio, não de resultado, eximindo-se de responsabilidade o administrador se ficar demonstrado que empregou os seus melhores esforços".

27. O mesmo autor afirma que é possível aferir o comportamento diligente de um administrador verificando se ele atendeu aos deveres de (i) se qualificar para o cargo; (ii) bem administrar; (iii) se informar; (iv) investigar; (v) vigiar. (EIZIRIK, Nelson. *A Lei das S/A Comentada*, São Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p. 349 e p.353).

28. O dever de se qualificar relaciona-se com a necessidade de preparação técnica para desempenhar cargo dessa natureza, de obter conhecimento suficiente para tomar decisões refletidas e responsáveis, bem como estar apto para supervisionar os negócios da Companhia.

29. O dever de bem administrar tem como premissa a prática da gestão pautada nos atos necessários à realização do interesse social da empresa.

30. No tocante ao dever de se informar, esse reside na obrigação de o administrador buscar elementos para subsidiarem a sua tomada de decisão. É o cuidado de decidir e conduzir seus atos de gestão com base em informações suficientes, que permitam o entendimento das questões negociais que estão sendo tratadas.

31. Seguindo esse entendimento, Renato Ventura Ribeiro afirma que "o dever de diligência exige que o administrador deva estar munido das informações necessárias (...), em especial aquelas relevantes e razoavelmente disponíveis". (RIBEIRO, Ventura, *Dever de Diligência dos Administradores das Sociedades*, São Paulo/Quartier Latin do Brasil, 2006, p. 226 e 227).

32. Em outras palavras, os administradores não podem se furtar de usar em seu processo decisório as informações relevantes que lhes tenham sido disponibilizadas, tampouco se eximirem do dever de exigir a disponibilização das informações suficientes e necessárias para subsidiarem sua tomada de decisão.

33. A respeito do dever de investigar, esse se refere à obrigação de não receber de forma meramente passiva as informações que lhes são passadas. Cabe-lhes um olhar crítico com o objetivo de identificar possíveis incompletudes ou erros. Salienta-se que isso não significa que o gestor deva conferir toda e qualquer informação que lhe seja entregue, pela completa falta de viabilidade de se adotar esse tipo de conduta, tendo em vista o volume de dados que costuma servir de subsídios para a gestão de uma S/A. O que se espera do gestor diligente é uma visão sistêmica e a devida atenção aos sinais de alerta capazes de levar à suspeição da fidedignidade dos dados, requerendo do administrador uma atuação específica nessa situação.

34. Nessa linha, Nelson Eizirik ensina:

> Ao descobrir fatos que podem, eventualmente, causar danos à Companhia, deve investigá-los de forma mais cuidadosa, revisando relatórios financeiros e demais documentos relevantes aos negócios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

sociais.

Assim, quando os administradores forem alertados por circunstâncias que indiquem que a Companhia pode vir a ter problemas – as chamadas *red flags* (bandeiras vermelhas) no direito societário norte-americano – devem investigar mais detalhadamente.

Os administradores podem e devem, em princípio, confiar nas informações que lhe são apresentadas por subordinados, auditores e outros profissionais, exceto se verificarem a existência de algum sinal de alerta, que indique a necessidade de uma mais detalhada investigação. (EIZIRIK, Nelson. *A Lei das S/A Comentada*, São Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p. 355) (grifou-se)

35. Adicionalmente, o dever de investigar também envolve a obrigatoriedade de o administrador adotar as devidas providências ao tomar conhecimento de atos ilícitos praticados por outros administradores, sob pena de solidariedade quando da responsabilização por esses danos. Sobre esse tema, Marcelo von Adamek esclarece:

> (...) não pode o administrador permanecer inerte perante a atuação de outro administrador, mas, dentro do âmbito de suas atribuições, deve estar atento aos negócios e, caso se depare com comportamento ilícito, violador da lei ou dos estatutos, deve tomar as medidas apropriadas para impedir a prática do ato danoso, ou para eliminar ou atenuar os seus efeitos. Se nada disso o fizer, responderá solidariamente pela reparação dos danos, mesmo sem ter participado diretamente do ato. (ADAMEK, Marcelo Vieira von, *Responsabilidade Civil dos Administradores de S/A e (ações correlatas)* São Paulo/Saraiva, 2009, p. 180) (grifou-se)

36. Por fim, existe o dever de vigiar, o qual determina que o administrador exerça o devido acompanhamento dos negócios da Companhia com o intuito de monitorar o andamento desses e verificar a execução das diretrizes estabelecidas e das decisões tomadas. Está intimamente ligado à obrigação de fiscalizar o desenvolvimento das atividades da empresa. Nelson Eizirik comenta o dever de vigiar nos seguintes termos:

> vigilância deve ser exercida de forma sintética e não analítica. Dessa forma, não se exige dos administradores que a supervisão de cada uma das atividades desenvolvidas pela Companhia, mas o acompanhamento geral dos negócios sociais e de suas políticas e procedimentos internos (EIZIRIK, Nelson. A Lei das S/A Comentada, São Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p. 355-356).

I.1.2. Dever de Lealdade

37. De início, cabe trazer a definição dada pela Lei 6.404/1976 para esse dever:

> Art. 155. O administrador deve servir com lealdade à Companhia e manter reserva sobre os seus negócios, sendo-lhe vedado:
>
> I - usar, em benefício próprio ou de outrem, com ou sem prejuízo para a Companhia, as oportunidades comerciais de que tenha conhecimento em razão do exercício de seu cargo;
>
> II - omitir-se no exercício ou proteção de direitos da Companhia ou, visando à obtenção de vantagens, para si ou para outrem, deixar de aproveitar oportunidades de negócio de interesse da Companhia;
>
> III - adquirir, para revender com lucro, bem ou direito que sabe necessário à Companhia, ou que esta tencione adquirir.
>
> § 1º Cumpre, ademais, ao administrador de Companhia aberta, guardar sigilo sobre qualquer informação que ainda não tenha sido divulgada para conhecimento do mercado, obtida em razão do cargo e capaz de influir de modo ponderável na cotação de valores mobiliários, sendo-lhe vedado valer-se da informação para obter, para si ou para outrem, vantagem mediante compra ou venda de valores mobiliários.
>
> § 2º O administrador deve zelar para que a violação do disposto no § 1º não possa ocorrer através de subordinados ou terceiros de sua confiança.

38. Apesar de, na Lei, esse dever aparecer somente após aquele relacionado à finalidade das atribuições e desvio de poder, sua exposição e análise foram antecipadas em virtude de sua importância

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

como referência para o comportamento dos administradores.

39. Na doutrina, há quem defenda que o dever de lealdade juntamente como dever de diligência são as obrigações basilares dos gestores, podendo considerar que os demais deveres impostos pela Lei são deles decorrentes, ou seja, corolários desses dois primeiros. Marcelo von Adamek trata o assunto da seguinte forma:

> Os deveres de diligência e de lealdade são os deveres nucleares, dos quais irradiam todos os demais que, em nossa Lei das S/A, apresentam-se de forma expressa". (ADAMEK, Marcelo Vieira von, *Responsabilidade Civil dos Administradores de S/A e (ações correlatas)*, São Paulo/Saraiva, 2009, p. 136).

40. A relevância desse dever também é ressaltada por Wilson Hoog:

> O "Dever de Lealdade" tem relevo singular e é o mais importante dos deveres, porque é pressuposto aos demais (diligência, art. 153; de informar, art. 157), muito embora devam coexistir na administração. A lealdade do administrador está vinculada ao comprometimento, porque a lealdade afina-se com a preservação da empresa, que vai além da norma societária, por constituir um pressuposto intrínseco para o exercício do cargo de administrador. A ofensa ao princípio da lealdade configura, por si próprio, enorme lesão, independentemente de qualquer repercussão patrimonial. (HOOG, Wilson Alberto Zappa, *Lei das Sociedades Anônimas*, Curitiba/Juruá, 2008, p.231-232)

41. Passando a tratar exclusivamente do dever de lealdade, verifica-se que seu cumprimento está estritamente ligado a atuação com a boa-fé, pautada no interesse da Companhia. Conforme ensina Modesto Carvalhosa, tal obrigação baseia-se no "caráter fiduciário da atividade dos administradores. A regra é que não poderão os administradores buscar, em primeiro lugar, os seus interesses pessoais" (CARVALHOSA Modesto, *Comentários à Lei de Sociedades Anônimas*, ed. 3, São Paulo/Saraiva, 2003, v. 3, p. 286)

42. Seguindo essa mesma linha, a doutrina explica:

> A lealdade devida pelo administrador à administrada compreende não só a colocação do interesse dela acima do seu, como ainda o sigilo sobre os negócios sociais.
>
> Os incisos I a III do artigo [155 da Lei 6.404/1976] explicitaram o óbvio. Mas essa foi a intenção do legislador ao dar enfoque a hipóteses que claramente representam deslealdade para a empresa.
>
> Antes de tudo, há que se acentuar que todas as hipóteses previstas nos três incisos preveem intencionalidade da ação ou da omissão, pois o procedimento negligente caracterizaria apenas culpa e não levaria à conclusão de existência de deslealdade. (VIDIGAL, Geraldo de Camargo. MARTINS, Ives Gandra da Silva, *Comentários à Lei de Sociedades por Ações*, Rio de Janeiro/Forense Universitária, 1999, p.482)

43. Assim, em uma das hipóteses listadas pela lei - diga-se, de forma não exaustiva - o cumprimento desse dever requer que o administrador mantenha sigilo das informações da Companhia ainda não divulgadas e que não as utilize para vantagem sua ou de terceiros. Nesse sentido, cumpre também observar a proibição de usar, em benefício próprio ou de outrem, oportunidades comerciais de que teve conhecimento em função do exercício de seu cargo; ou ainda, adquirir para revender posteriormente à Companhia com lucro bens que soube serem necessários aos negócios da empresa.

44. Complementarmente, tal dever veda o gestor de se omitir no exercício ou na proteção de direitos da Companhia ou de se abster de aproveitar oportunidades de negócio de interesse da organização no intuito de auferir vantagem para si ou para terceiros.

45. Cumpre frisar que as vedações listadas nos incisos I a III do artigo nominado não são exaustivas. O dispositivo determina um padrão genérico de comportamento, podendo outras condutas serem igualmente consideradas descumprimento do dever de lealdade. Modesto Carvalhosa aduz a seguinte interpretação:

> A nossa Lei de 1976, ao adotar o *standard of loyalty*, reproduziu várias hipóteses de violação colhidas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> na *common law*. Por se tratar de padrão normativo, os casos que enumera são enunciativos. Consequentemente, outras formas ou hipóteses efetivas de infringência do princípio da lealdade podem ser capituladas e declaradas pelo juiz e pela Comissão de Valores Mobiliários. (CARVALHOSA Modesto, Comentários à Lei de Sociedades Anônimas, ed. 3, São Paulo/Saraiva, 2003, v. 3, p. 295)

46. Em suma, o dever de lealdade exige a honestidade do administrador da S/A na condução dos negócios, ao não permitir que ele se aproveite do seu cargo para obter vantagens para si, ou para outras pessoas, em detrimento do interesse social, ou do pleno exercício dos direitos da Companhia. O padrão de lealdade impõe "uma conduta de boa fé e sempre no melhor interesse da Companhia" (EIZIRIK, Nelson. *A Lei das S/A Comentada*, São Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p. 366).

I.1.3. Finalidade das Atribuições e Desvio de Poder

47. Assim define a Lei das S/A:

> Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da Companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.
>
> § 1º O administrador eleito por grupo ou classe de acionistas tem, para com a Companhia, os mesmos deveres que os demais, não podendo, ainda que para defesa do interesse dos que o elegeram, faltar a esses deveres.
>
> § 2° É vedado ao administrador:
>
> a) praticar ato de liberalidade à custa da Companhia;
>
> b) sem prévia autorização da assembleia-geral ou do conselho de administração [conforme o caso], tomar por empréstimo recursos ou bens da Companhia, ou usar, em proveito próprio, de sociedade em que tenha interesse, ou de terceiros, os seus bens, serviços ou crédito;
>
> c) receber de terceiros, sem autorização estatutária ou da assembleia-geral, qualquer modalidade de vantagem pessoal, direta ou indireta, em razão do exercício de seu cargo.

48. Em primeiro lugar, esse dispositivo visa garantir que o administrador busque a harmonia dos interesses da empresa com os interesses da coletividade. De acordo com Modesto Carvalhosa:

> A norma estabelece, sobretudo, um padrão de equilíbrio na condução dos negócios da competência dos administradores, em face dos interesses nem sempre coincidentes da Companhia, da empresa e da comunidade. O padrão impõe, em razão desse fenômeno, que o administrador, ao perseguir os fins sociais (maximização de lucros), leve em conta o bem público e a função social da empresa personalizada na Companhia. (CARVALHOSA Modesto, *Comentários à Lei de Sociedades Anônimas*, ed. 3, São Paulo/Saraiva, 2003, v. 3, p.272)

49. O segundo aspecto diz respeito à obrigação de o administrador utilizar os poderes que lhe são atribuídos pela lei e pelo estatuto com o objetivo precípuo de atender aos fins e ao interesse da Companhia, não cabendo privilegiar nem mesmo os interesses dos acionistas que o elegeram, ainda que majoritários. As regras impostas pelas três alíneas do § 2º expressam a vedação de o administrador atuar visando interesses próprios ou de seus eleitores. Uma vez administrador da Companhia, o interesse a ser perseguido é o da empresa, não de um acionista ou de si mesmo. Nelson Eizirik ensina:

> Os administradores devem exercer as suas atribuições legais e estatutárias tendo em vista os fins e o interesse da Companhia, ou seja, atuando para alcançar o desenvolvimento do objetivo social da forma mais lucrativa possível.
>
> (...)
>
> A norma contida no § 1º apresenta grande relevância, ao vincular de maneira clara a atividade do administrador à realização do interesse social independentemente de quem o elegeu para o cargo. Isso porque, o administrador, embora possa ser eleito por determinado grupo de acionistas, não deve qualquer tipo de lealdade aos seus "eleitores", na medida em que não os representa, estando

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> vinculado à realização do interesse social e da finalidade lucrativa da Companhia. (EIZIRIK, Nelson. *A Lei das S/A Comentada*, São Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p. 359-360)

50. Não sendo observadas as vedações e comandos contidos nesse artigo, caracteriza-se desvio de poder, assim definido por Eizirik:

> No Direito Societário, ocorre desvio de poder quando os administradores, embora observando formalmente os dispositivos da Lei das S/A e do estatuto, deles afastam-se substancialmente, ao conduzir-se de forma a atingir finalidades diversas daquelas previstas nas normas legais e estatutárias. Assim, caracteriza violação do dever previsto neste artigo a prática dos atos pelos administradores que, substancial ou formalmente, não visem atingir o interesse social, o bem público ou a função social da empresa. (EIZIRIK, Nelson. A Lei das S/A Comentada, São Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p.361)

I.1.4 Conflito de Interesses

51. Sobre esse dever, a Lei de 1976 assim dispõe:

> Art. 156. É vedado ao administrador intervir em qualquer operação social em que tiver interesse conflitante com o da Companhia, bem como na deliberação que a respeito tomarem os demais administradores, cumprindo-lhe cientificá-los do seu impedimento e fazer consignar, em ata de reunião do conselho de administração ou da diretoria, a natureza e extensão do seu interesse.

52. Esse dever visa garantir a isenção do administrador em sua gestão, ao impor-lhe que declare seu impedimento e se abstenha de intervir ou deliberar sobre qualquer situação em que haja conflito entre seu interesse e o da Companhia. A regra se aplica para as circunstâncias em que houver "um dúplice e contraditório interesse: o social e o particular, sendo que um não pode ser atendido sem que o outro seja sacrificado" (EIZIRIK, Nelson. *A Lei das S/A Comentada*, São Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p. 379).

53. Tal instituto é decorrente da seguinte premissa:

> No exercício dessa função, o administrador é a própria corporificação da Companhia. Não há dualidade de pessoas entre o administrador representante e a empresa representada. Aquele exprime a vontade desta. A completa identidade entre o administrador e a Companhia, no que tange à vontade social, torna o impedimento absoluto. (CARVALHOSA Modesto, *Comentários à Lei de Sociedades Anônimas*, ed. 3, São Paulo/Saraiva, 2003, v. 3, p.23)

54. A partir desses entendimentos, importa ressaltar forte correlação existente entre o conflito de interesses e o dever de lealdade, pois ao intervir em negócios de forma que, para se beneficiar, tenha que prejudicar a empresa, o administrador estaria agindo em desacordo com pelo menos um dos incisos do art. 155 da Lei das S/A; como, por exemplo, omitindo-se diante de um direito da empresa ou deixando de aproveitar negócios de interesse da Companhia, na intenção de buscar benefícios para si.

55. Sobre esse tema, Modesto Carvalhosa assim escreveu:

> O impedimento de intervir nos negócios em que o administrador tenha conflito de interesses com a Companhia é amplo. Além de não participar da deliberação, não poderá, outrossim, opinar, sugerir ou sob qualquer forma influenciar a deliberação dos órgãos administrativos da Companhia.
>
> A infringência desse preceito por outros meios, além daquele de participação direta na deliberação, implica sua responsabilidade pelos prejuízos que causar à Companhia (art. 158). Nessa hipótese terá ele fraudado a lei.
>
> Reiterando o que já se comentou, a responsabilidade independe de prejuízo material para a Companhia. Haverá, no caso, quebra do dever de lealdade, decorrendo objetivamente a fraude da ofensa do direito da Companhia. Trata-se de ofensa a direito alheio - o da Companhia – o que caracteriza ato ilícito. (CARVALHOSA Modesto, *Comentários à Lei de Sociedades Anônimas*, ed. 3, São Paulo/Saraiva, 2003, v. 3, p.

56. Dessa forma, havendo conflito de interesses, é vedado ao administrador intervir ou participar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

de decisões sobre questões que envolvam, de algum modo, interesses pessoais, sob pena de caracterização de deslealdade e, por conseguinte, configuração de ato ilícito, sujeitando-o às consequências decorrentes de tal enquadramento, inclusive sua responsabilização. Impende consignar que tópico específico do presente trabalho tratará da responsabilidade dos administradores.

I.1.5. Dever de Informar

57. De forma sucinta, o art. 157 da Lei 6.404/1976 trata de uma série de informações, eventos ou situações, os quais, obrigatoriamente, o administrador de sociedade anônima deve levar ao conhecimento dos acionistas, da bolsa de valores ou da CVM (Comissão de Valores Mobiliários). Simplificadamente, a ideia do dispositivo legal é incutir aos administradores a obrigação de sempre informar aos interessados sobre questões que possam influenciar o mercado, no que diz respeito aos valores mobiliários emitidos pela Companhia.

58. O dever de informar, portanto, tem relação direta com necessidade de transparência na gestão da S/A, porém, preservando o caráter confidencial de informações que possam prejudicar os interesses da Companhia. Em última análise, a aplicação desse dever assegurará transparência e boa-fé ao mercado de capitais.

I.1.6. Responsabilidade dos Administradores e Ação de Responsabilidade

59. A Lei das Sociedades Anônimas trata esse tópico em três artigos:

> Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:
>
> I - dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo;
>
> II - com violação da lei ou do estatuto.
>
> § 1º O administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática. Exime-se de responsabilidade o administrador dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião do órgão de administração ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, no conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembleia-geral.
>
> § 2º Os administradores são solidariamente responsáveis pelos prejuízos causados em virtude do não cumprimento dos deveres impostos por lei para assegurar o funcionamento normal da Companhia, ainda que, pelo estatuto, tais deveres não caibam a todos eles.
>
> § 3º Nas Companhias abertas, a responsabilidade de que trata o § 2º ficará restrita, ressalvado o disposto no § 4º, aos administradores que, por disposição do estatuto, tenham atribuição específica de dar cumprimento àqueles deveres.
>
> § 4º O administrador que, tendo conhecimento do não cumprimento desses deveres por seu predecessor, ou pelo administrador competente nos termos do § 3º, deixar de comunicar o fato a assembleia-geral, tornar-se-á por ele solidariamente responsável.
>
> § 5º Responderá solidariamente com o administrador quem, com o fim de obter vantagem para si ou para outrem, concorrer para a prática de ato com violação da lei ou do estatuto.
>
> Art. 159. Compete à Companhia, mediante prévia deliberação da assembleia-geral, a ação de responsabilidade civil contra o administrador, pelos prejuízos causados ao seu patrimônio.
>
> (...)
>
> § 6° O juiz poderá reconhecer a exclusão da responsabilidade do administrador, se convencido de que este agiu de boa-fé e visando ao interesse da Companhia.
>
> (...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> Art. 160. As normas desta Seção aplicam-se aos membros de quaisquer órgãos, criados pelo estatuto, com funções técnicas ou destinados a aconselhar os administradores.

60. O art. 158, em seu *caput*, traz pressuposto importante para a apreciação da responsabilidade de administradores: *a priori*, esses indivíduos, não tendo agido contrariamente à lei ou ao estatuto, e, dentro de suas atribuições, não terem atuado com culpa ou dolo, não respondem civilmente por prejuízos por eles causados. Em outras palavras, não são passíveis de responsabilização por prejuízos, caso estes tenham sido decorrentes de ato regular de gestão.

61. Tal pressuposto foi inspirado em conceito originado nas cortes superiores americanas, a chamada *business judgement rule*. Traduzida – de forma livre – como "regra de decisão empresarial", consiste em determinado padrão de atuação para o gestor, com parâmetros norteadores do comportamento do administrador, os quais, se observados, isentam o gestor de responsabilidade por prejuízos eventualmente causados. Mais ainda, a regra aplica-se como garantia de que as decisões tomadas com lastro nos deveres de diligência e lealdade não se sujeitem à revisão por tribunais.

62. Conforme Nelson Eizirik:

> A finalidade da regra é oferecer um "porto seguro" aos administradores, que devem ser encorajados a correr os riscos inerentes à gestão empresarial e não podem ficar permanentemente sujeitos a terem suas decisões revistas. Os administradores devem ter uma razoável margem de discricionariedade em sua atuação, podendo avaliar a conveniência e a oportunidade de determinadas decisões visando a maximização dos lucros da Companhia. A redução da discricionariedade da administração pode inviabilizar a gestão empresarial, pelo excessivo "engessamento" de suas atividades. (EIZIRIK, Nelson. *A Lei das S/A Comentada*, São Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p. 416-417)

63. Assim, uma vez atendidos os requisitos da *business judgement rule*, a decisão assim tomada não pode ser objeto de revisão na justiça, nem torna responsável o administrador que a tomou.

64. Tal norma de conduta do societário norte-americano foi recepcionada no direito brasileiro pelo § 6º do art. 159, acima transcrito, o qual indica que o juiz pode excluir a responsabilidade de um administrador, caso entenda que este tenha seguido as práticas de gestão corporativas e agido de boa-fé, no interesse da Companhia. Tal entendimento encerra jurisprudência administrativa da Comissão de Valores Mobiliários, como se verifica, por exemplo, no voto do relator do Processo Administrativo Sancionador CVM 10/2006, Diretor Alexsandro Broedel Lopes, julgado em 16/8/2011:

> No presente caso, mostra-se evidente que a acusada foi criteriosa, cuidadosa, leal e diligente para com a Companhia, sendo certo que a aplicação da regra de decisão negocial (*business judgement rule*) afasta, de plano, qualquer questionamento quanto aos atos em análise no presente processo. (grifou-se)

65. O voto do Relator do Processo Administrativo Sancionador CVM 24/2006, Diretor Otavio Yazbek, julgado em 18/2/2013, também ratifica o entendimento da recepção da regra americana no direito do Brasil:

> Não se está negando a aplicabilidade, ao direito brasileiro, da racionalidade subjacente à *business-judgment rule*, presente tanto na doutrina quanto nas decisões norte-americanas e mesmo naquelas tomadas por esta autarquia.

66. Ainda nesse sentido, cumpre trazer trecho de uma decisão paradigmática da Comissão de Valores Mobiliários sobre como se compõe uma decisão baseada na *business judgement rule* (voto do Diretor Pedro Marcílio, no Processo Administrativo Sancionador CVM RJ2005/1443, julgado em 10/5/2006):

> Para utilizar a regra da decisão negocial, o administrador deve seguir os seguintes princípios:
>
> (i) Decisão informada: A decisão informada é aquela na qual os administradores basearam-se nas informações razoavelmente necessárias para tomá-la. Podem os administradores, nesses casos, utilizar, como informações, análises e memorandos dos diretores e outros funcionários, bem como

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> de terceiros contratados. Não é necessária a contratação de um banco de investimento para a avaliação de uma operação;
>
> (ii) Decisão refletida: A decisão refletida é aquela tomada depois da análise das diferentes alternativas ou possíveis consequências ou, ainda, em cotejo com a documentação que fundamenta o negócio. Mesmo que deixe de analisar um negócio, a decisão negocial que a ele levou pode ser considerada refletida, caso, informadamente, tenha o administrador decidido não analisar esse negócio; e
>
> (iii) Decisão desinteressada: A decisão desinteressada é aquela que não resulta em benefício pecuniário ao administrador. Esse conceito vem sendo expandido para incluir benefícios que não sejam diretos para o administrador ou para instituições e empresas ligadas a ele. Quando o administrador tem interesse na decisão, aplicam-se os standards do dever de lealdade (*duty of loyalty*).
>
> 32. Existem, no entanto, situações em que, além de operações em que se tenha interesse, o Poder Judiciário não aceita a aplicação da regra da decisão negocial. Por exemplo, não se aceita a completa alienação das decisões negociais, alegando-se falta de competência ou de conhecimento. Também não são protegidas pela regra da decisão negocial as decisões tomadas visando a fraudar a Companhia, ou seus acionistas, ou aquelas que não tenham sido tomadas em boa fé. (grifou-se)

67. Na mesma linha de interpretação da CVM, Nelson Eizirik também enumera requisitos para aplicabilidade da regra:

> A regra da decisão empresarial, que isenta de responsabilidade o administrador, é aplicável uma vez atendidos cumulativamente os seguintes requisitos: (i) deve ter ocorrido uma decisão, não estando protegidas pela regra as condutas omissivas, exceto se resultantes de uma decisão de não tomar qualquer medida; (ii) os administradores não podem ter qualquer interesse financeiro ou pessoal na matéria, ou seja, não se aplica a regra se estiverem em situação de conflito de interesses; (iii) os administradores devem estar bem informados antes de tomarem a decisão, isto é, atuando de forma diligente; (iv) os administradores devem estar perseguindo o interesse social; (v) a atuação dos administradores deve ter ocorrido no âmbito de seus poderes legais e estatutários; e (vi) os administradores devem estar atuando de boa-fé. (EIZIRIK, Nelson. *A Lei das S/A Comentada*, São Paulo/Quartier Latin, 2011, v. II, p. 417)

68. Desse modo, até para preservar os interesses da própria Companhia, existe presunção da aplicabilidade da *business judgement rule*. De fato, seria prejudicial à empresa se toda e qualquer decisão pudesse ser questionada pelos acionistas ou revistas pelo Judiciário. De certa forma, tanto um quanto outro, em princípio, não possuem a mesma capacidade que os administradores para comandar uma Companhia. Do contrário, em princípio, a competência gerencial atribuída aos administradores da Companhia restaria dividida com esses atores, sem capacidade para tanto.

69. Todavia, uma vez não atendidos os requisitos da regra de decisão gerencial, essa premissa deixa de valer. Importa ressaltar a estrita ligação da aplicabilidade da *business judgement rule* ao cumprimento dos deveres estabelecidos na Lei 6.404/1976.

70. A decisão informada e refletida tem relação direta com o dever de diligência (art. 153). A decisão desinteressada vincula-se ao conflito de interesses (art. 156) e ao dever de lealdade (art. 155), que por sua vez está conectada com a boa-fé (art. 158 e 159). Considerando o entendimento de Eizirk, acima exposto, a persecução do interesse social, bem como a atuação dentro dos poderes legais e estatutários coaduna-se com a finalidade de atribuições e desvio de poder (art. 154). Isto posto, conclui-se que a avaliação da aplicabilidade da regra de decisão gerencial perpassa pela verificação do cumprimento dos deveres do administrador impostos pela referida Lei.

71. Nesse ponto, cabe informar a existência da Instrução CVM 491/2011, a qual define como infração grave o descumprimento de determinados artigos da Lei 6.404/1976, sendo de especial interesse para o presente trabalho os seguintes: 153, 154 e seus §§ 1º e 2º, 155 e seus §§ 1º e 2º, 156 e seu § 1º. A mesma norma define que as infrações graves nela definidas ensejam a aplicação das penalidades previstas nos incisos III e VI do art. 11 da Lei 6.385/1976, a saber:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

> Art . 11. A Comissão de Valores Mobiliários poderá impor aos infratores das normas desta Lei, da lei de sociedades por ações, das suas resoluções, bem como de outras normas legais cujo cumprimento lhe incumba fiscalizar, as seguintes penalidades:
>
> (...)
>
> III - suspensão do exercício do cargo de administrador ou de conselheiro fiscal de Companhia aberta, de entidade do sistema de distribuição ou de outras entidades que dependam de autorização ou registro na Comissão de Valores Mobiliários; (Redação dada pela Lei 9.457, de 5.5.1997)
>
> (...)
>
> VI - cassação de autorização ou registro, para o exercício das atividades de que trata esta Lei; (Redação dada pela Lei 9.457, de 5.5.1997)

72. Assim, o descumprimento dos deveres impostos ao administrador pela Lei das Sociedades Anônimas atinge os pressupostos de sustentação da *business judgement rule*, a qual existe para afastar a responsabilização do administrador exclusivamente no caso de ato regular de gestão que tenha resultado em prejuízo. Conforme se mostrou, a inobservância desses deveres também pode caracterizar infração grave perante a Comissão de Valores Mobiliários, sujeitando o gestor às penalidades de suspensão do exercício de administrador ou cassação de autorização ou registro para as atividades reguladas pela CVM.

73. Trazendo a questão para o campo de atuação deste Tribunal, em se tratando de sociedades de economia mista controladas pela União, como a Petrobras, um ato de gestão passível de responsabilização com base no supracitado art. 158 da Lei 6.404/1976 é também plenamente passível de enquadramento no art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992. Trata-se, outrossim, de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade de ato administrativo.

74. A depender da situação e das circunstâncias do prejuízo, há a possibilidade até de enquadramento do caso no art. 47 da Lei Orgânica do TCU, o qual determina conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, caso se configure ocorrência de desfalque, desvio ou outra irregularidade que resulte em dano ao Erário.

75. Na esteira, uma vez feito o enquadramento nos artigos 43 e 47 da LOTCU, o responsável fica sujeito, após o devido exercício do contraditório e da ampla defesa, às sanções previstas nessa Lei, como, por exemplo, multa ou inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

76. Conforme se demonstrou, no caso de sociedades de economia mista federais, o descumprimento de deveres por parte do administrador, pode também ter como consequências as sanções aplicáveis por esta Corte de Contas, podendo, desse modo, os deveres definidos na Lei de Sociedades Anônimas servirem de padrão de conduta e, por conseguinte, de critério nas auditorias do Tribunal.

77. Destarte, com base nessa premissa, uma vez que o escopo do presente trabalho inclui apurar a responsabilidade do Conselho de Administração da Petrobras em relação à meta corporativa de ampliação da capacidade de refino no país, o padrão de conduta que servirá de base de comparação para efeitos de análise de responsabilidades será aquele imposto pelos deveres dos administradores fixados pela Lei das S/A.

78. Em compêndio, a premissa básica é que a simples constatação de prejuízo não significa, de imediato, a responsabilidades de gestores, pois é necessário aferir se foi resultante de ato regular de gestão, protegido, nesse caso, pela *business judgement rule*; e considerando, ainda, que os deveres impostos pela Lei tratam de obrigação de meio (como se decidiu) e não de fim (qual foi o resultado econômico-financeiro da decisão). Em contraponto, agindo o gestor de forma contrária a seus deveres legais, estatutários ou regimentais, será ele acometido de infração grave, e se responsabilizará pelos danos causados à Companhia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

I.2. A Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos

78. Dentro do Sistema Petrobras, o desenvolvimento de novos projetos de investimento submete-se aos critérios e orientações do normativo denominado "Sistemática Corporativa de Projeto de Investimentos do Sistema Petrobras" (Sistemática). Esse documento fornece diretrizes para planejamento, aprovação e monitoramento de projetos de investimento. O regramento corporativo é vigente na Petrobras desde sua aprovação, pela Diretoria Executiva, em 28/3/2001. Desde então, estiveram vigentes cinco versões da Sistemática.

79. A Sistemática é inspirada na metodologia internacional do *Independent Project Analysis* (IPA), conhecida como *Front End Loading*, ou, simplesmente, pelo acrônimo FEL. Contudo, também é composta por elementos de outras metodologias consagradas como as da *Association for the Advancement of Cost Engineering* (AACE) e o guia *Project Management Body of Knowledge* (PMBoK), desenvolvido pelo *Project Management Institute* (PMI). O critério para aprovação de projetos de investimento na Petrobras é suportado por uma metodologia de análise econômica baseada no conceito de fluxo de caixa descontado, para formulação de um modelo financeiro do projeto.

80. Segundo a Sistemática, o ciclo de vida de um projeto de investimento divide-se em fases, separadas por portões de decisão de continuidade do projeto. Em linhas gerais, as fases são: identificação da oportunidade (Fase I); desenvolvimento do projeto conceitual (Fase II); elaboração do projeto básico (Fase III); execução (Fase IV); e encerramento (Fase V). Cada uma dessas fases segue critérios e orientações pré-definidos.

81. À medida que o projeto evolui ao longo das fases, exige-se dele maior grau de definição, ou seja, maturidade. Com informações mais completas e precisas, reduz-se a necessidade de contingenciamento inerente às fases iniciais. A divisão do processo em fases e com aprovações intermediárias, para as quais requisitos mínimos padronizados pela Sistemática devem ser cumpridos, resulta, entre outros benefícios, na mitigação do risco envolvido.

82. Após a entrada do projeto na carteira de investimentos da Petrobras, que se dá na Fase I, existem três portões de decisão de continuidade do projeto (*go – no go*), comumente chamados de portões FEL. Em cada portão FEL o projeto é conduzido ao órgão decisório competente para apreciação em relação a seu prosseguimento.

83. São quatros as possíveis decisões: continuar – no caso de análise favorável, o projeto deve prosseguir para a próxima fase; adiar – para se aguardar mudanças no ambiente de negócio; reciclar – quando são necessários estudos adicionais antes de seguir para a fase seguinte; e, cancelar, quando se identifica que o projeto não é viável ou não se alinha com os objetivos empresariais.

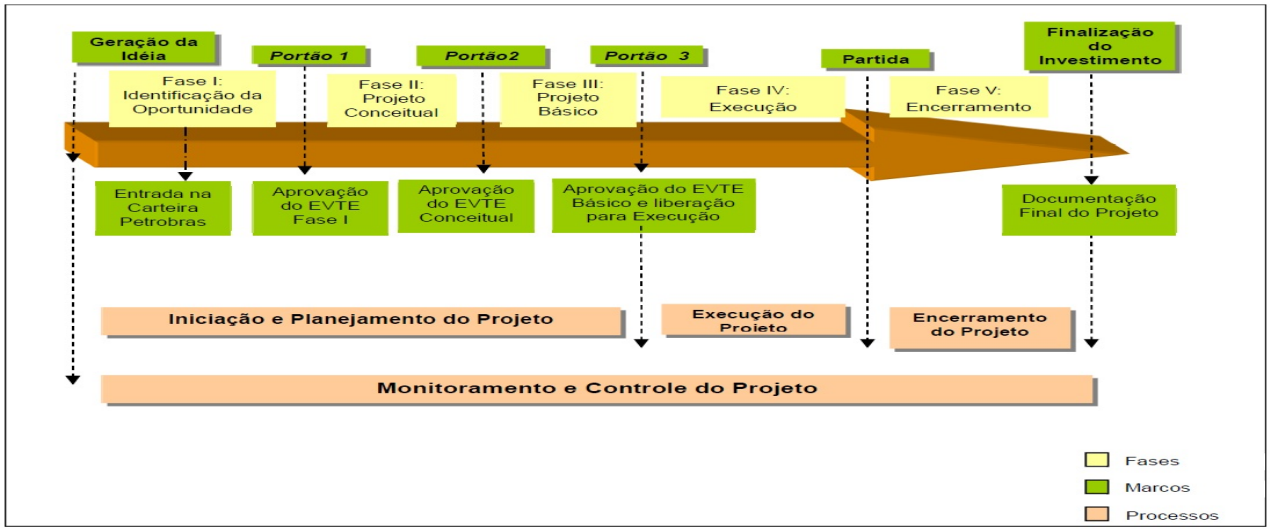
84. De tal forma, para cada um desses portões de decisão devem ser produzidos documentos para subsidiar a tomada de decisão. Esses documentos devem refletir o amadurecimento dos projetos e a consolidação da viabilidade econômica do empreendimento. A esse conjunto de informações enviado ao órgão decisório (até 2016, a Diretoria Executiva da Petrobras) dá-se o nome de Pacote de Suporte à Decisão (PSD). A Sistemática estabelece o conteúdo mínimo de requisitos do PSD, de acordo com a fase em que o projeto se encontra.

85. Nesse cenário, o termo "portão de FEL 1" ou "portão de Fase I" refere-se ao momento de transição entre as fases de Identificação da Oportunidade (Fase I) e de Desenvolvimento do Projeto conceitual (Fase II); "portão de FEL 2" ou "portão de Fase II" remete ao momento entre o projeto conceitual (Fase II) e o projeto básico de engenharia (Fase III); enquanto "portão de FEL 3" ou "portão de Fase III" sinaliza a conclusão do projeto básico de engenharia (Fase III) e o início da implementação do empreendimento (Fase IV). Com o início da Fase IV, isto é, com a passagem pelo portão de FEL 3,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

ficam autorizados os processos de contratação e construção, dando-se origem aos principais desembolsos previstos para o projeto.

86. A figura abaixo ilustra o desenvolvimento do projeto, suas fases e os portões de decisão, conforme estabelecido na Sistemática da Petrobras.



Fonte: Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento do Sistema Petrobras, revisão 6 (evidência 11, p. 10)

Figura 26 – Ciclo de Vida dos Projetos de Investimento no Sistema Petrobras.

87. Na Fase I ocorre a definição do negócio, a validação do alinhamento estratégico e da análise de mercado do negócio. Tipicamente, a engenharia associada a esta fase baseia-se em índices de projetos similares. As atividades concernentes a essa fase são basicamente realizadas em escritório, com previsão de poucas visitas ao campo. A realização de FEL 1 implica a definição do escopo e dos objetivos do projeto.

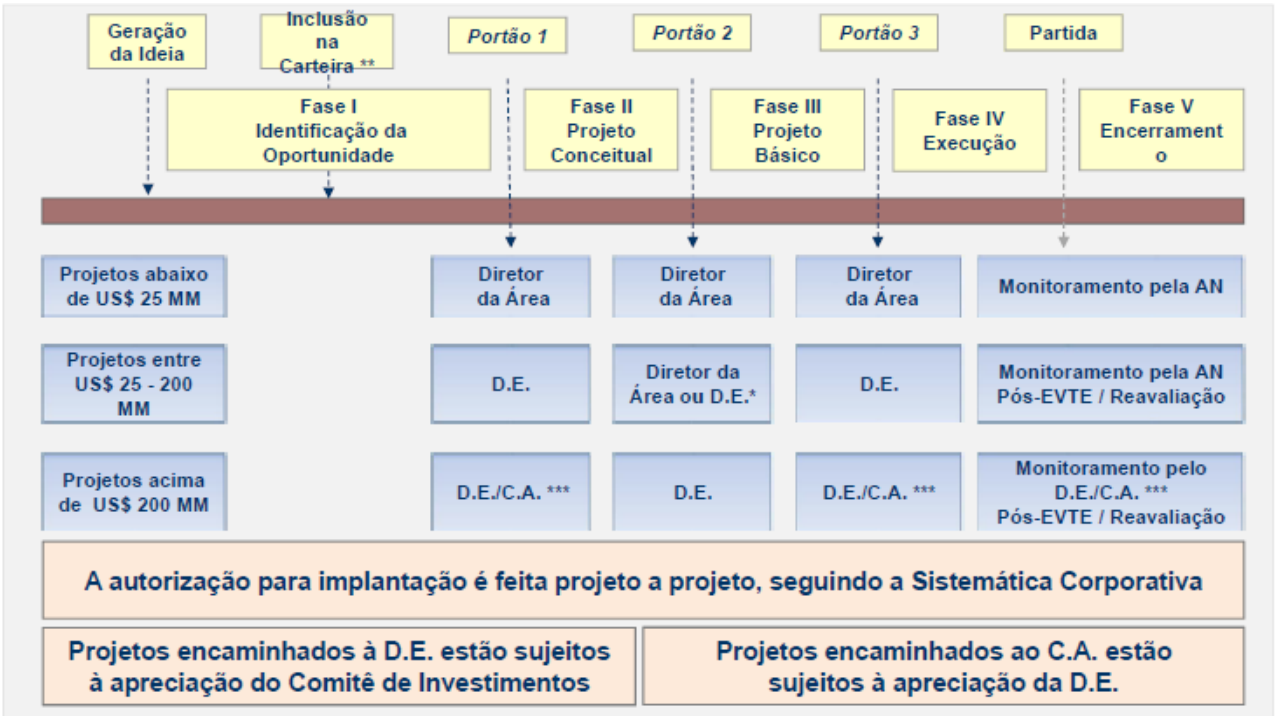
88. Já na Fase II há a seleção de uma opção de projeto e decide-se conceitualmente o seu escopo. Logo, o foco principal desta etapa é o desenvolvimento da engenharia conceitual de todas as alternativas mapeadas na Fase I, de modo a avaliá-las, estimá-las e compará-las, por meio do resultado da avaliação técnico-econômica de cada opção, definindo qual delas será encaminhada à fase seguinte.

89. Na Fase III, o foco muda para o planejamento da construção, isto é, a preparação do projeto para aprovação na alçada competente e consequente autorização de início das obras, uma vez que a probabilidade de mudanças de escopo é consideravelmente menor do que nas fases anteriores. Nessa fase, a engenharia básica da opção selecionada no portão de Fase II é desenvolvida e são finalizadas as listas com as especificações detalhadas dos equipamentos a serem adquiridos e do modo de operação do produto do projeto.

90. Em suma, a Sistemática de Investimentos da Petrobras consubstancia um guia completo e alinhado com o que de mais moderno se dispõe a respeito de gerenciamento de projetos de investimento, disponibilizado pela Petrobras, exata e exclusivamente, para orientar seus gestores nos procedimentos de tomadas de decisão relacionados. Em que pese o caráter essencialmente orientador da Sistemática, o distanciamento do ato decisório das diretrizes básicas do padrão corporativo evidencia o comprometimento do caminho diligente traçado pela companhia e passa a exigir de seus gestores adequada motivação e justificativa para não caracterizar ato de gestão irregular.

91. Em 2016, houve uma revisão na Governança Corporativa da Petrobras com impactos na Sistemática de Aprovação de Projetos de Investimento. Um primeiro destaque é alteração no limite de alçada. A partir dessa mudança, projetos acima de US$ 200 milhões necessitam aprovação do CA. A figura abaixo ilustra as demais mudanças.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.



Fonte: Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento do Sistema Petrobras, revisão 6 (evidência 96, p. 80)

Figura 27 – Matriz de Aprovação de Projetos de Investimento.

92. Em razão da complexidade do tema, fez-se mister construir um referencial teórico mais robusto, discorrendo acerca de dois temas centrais: deveres fiduciários dos administradores de sociedades anônimas e da Governança Corporativa. Com relação ao primeiro, a atuação do Conselheiro de Administração de sociedades de capital misto baliza-se pelos deveres a eles incumbidos pela legislação, em especial, a Lei 6.404/1976, sendo importante instrumento para analisar a responsabilidades desses administradores. Com respeito ao segundo, o enfoque dirigiu-se à estrutura de governança das sociedades de economia mista, coligindo as principais publicações sobre o tema, a partir das quais construiu-se três enunciados, os quais resumem as boas práticas em governança corporativa. Ainda, fez-se necessário apresentar a sistemática de investimento de projetos da Petrobras, a qual apresenta o processo de aprovação de projetos no âmbito da Companhia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

APÊNDICE E - Planos Estratégicos e Planos de Negócios da Petrobras, de 2006 a 2015

Plano	Data de Aprovação pelo CA	Ata	Valor (R$ bilhões)	Evidência
PE 2015 e PN 2006-2010	19 de Agosto de 2005	Ata CA 1.264	56,4	97
PE 2015 e PN 2007-2011	30 de Junho de 2006	Ata CA 1.275	87,1	31
PE 2020 e PN 2008-2012	13 de Agosto de 2007	Ata CA 1.293	112,4	34
PE 2020 e PN 2009-2013	23 de Janeiro de 2009	Ata CA 1.313	174,4	37
PE 2020 e PN 2010-2014	18 de Junho de 2010	Ata CA 1.334	224,0	45
PE 2020 e PN 2011-2015	22 de Julho de 2011	Ata CA 1.354	224,7	49
PNG 2012-2016	13 de Junho de 2012	Ata CA 1.368	236,5	91
PNG 2013-2017	15 de Março de 2013	Ata CA 1.377	236,7	56
PE 2030 e PNG 2014-2018	25 de Fevereiro de 2014	Ata CA 1.390	220,6	61
PNG 2015-2019	26 de Junho de 2015	Ata CA 1.412	98,4*	98

**O plano original era de US$ 130,3, mas foi ajustado em janeiro de 2016, em função de mudanças nas premissas.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

ANEXO A - Lista de Figuras

Figura 1 – Capacidade de Refino x Demanda de Derivados. 12
Figura 2 – Relação entre Governança e Gestão. 22
Figura 3 – Estrutura do Sistema de Governança Corporativa....23
Figura 4 – Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública. 25
Figura 5– Justificativas para aprovação do EVTE da Rnest. 45
Figura 6 – Período de atuação como membro do CA da Petrobras 62
Figura 7 – Produção de Óleo e LGN x Carga Processada x Mercado no Brasil (kbpd). 66
Figura 8 – O Desafio de Refino & Comercialização do Óleo Pesado para a Petrobras. 67
Figura 9 – Planejamento Estratégico 2020. 69
Figura 10 – PN 09-13: Metas para ampliação da capacidade de refino no Brasil. 69
Figura 11 – PN 2009-2013: Comparação de metas de carga processada no Brasil. 70
Figura 12 – PN 2009-2013: Cenários de investimentos. 71
Figura 13 – Principais Questões de Acionistas e Investidores. 72
Figura 14 – Justificativas para aprovação do EVTE da Rnest. 73
Figura 15 – Gráfico da evolução dos investimentos Petrobras. 74
Figura 16 – Gráfico Investimento de Outras Companhias: Realizados 2008-2009 e Previsão 2010 75
Figura 17 – PN 2010-2014: Metas e Carga Processada no Brasil. 76
Figura 18 – Investimento x Defasagem de Preços x Endividamento. 86
Figura 19 – Geração operacional x Endividamento. 87
Figura 20 – Relatório Credit Suisse: custo recente de projetos *greenfield* no mundo. 93
Figura 21 – Análise de risco do Capex da Rnest. 94
Figura 22 – Evolução dos investimentos x viabilidade econômica – Comperj, Rnest, Premium I e II. 97
Figura 23 – Data de partida e capacidade de processamento – Comperj, Rnest, Premium I e II. 98
Figura 24 – Razões para o aumento de custos da Rnest 99
Figura 25 – Pós-EVTE da Rnest e Trem 1 do Comperj. 103
Figura 26 – Ciclo de Vida dos Projetos de Investimento no Sistema Petrobras. 148
Figura 27 – Matriz de Aprovação de Projetos de Investimento. 149

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

ANEXO B - Lista de Tabelas

Tabela 1 - Importação de derivados no Brasil. 12
Tabela 2 - Resumo das Reuniões do CA da Petrobras, de 2004 a 2015. 14
Tabela 3 - Propostas de IG-P em obras da Petrobras, entre 2008 e 2015. 97

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

ANEXO C - Lista de Siglas

API – *American Petroleum Institute*
AACEI – *Association for the Advancement of Cost Engineering (International)*
AGE – Assembleia-Geral Extraordinária
AGO – Assembleia-Geral Ordinária
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento
CA – Conselho de Administração
CAE – Comitê de Auditoria Estatutário
CAPEX – *Capital Expenditure*
CEO – *Chief Executive Officer*
CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CGPAC – Comitê Gestor do PAC
CGPAR - Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União
CIA – Comissão Interna de Apuração
CNPE - Conselho Nacional de Política Energética
COMPERJ – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DE – Diretoria Executiva
DIP – Documento Interno do Sistema Petrobras
EPE – Empresa Brasileira de Pesquisa Energética
EPC – *Engineer Procurement Construction*
EVTE – Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica
FEED – *Front End Engineering and Design*
FEL – *Front End Loading*
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IPA – *Independent Project Analysis*
MDE – Memorando de Entendimentos
MF – Ministério da Fazenda
MME – Ministério de Minas e Energias
MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OPEX – *Operational Expenditure*
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Plano de Antecipação da Refinaria
PBO – Plano Básico da Organização
PDVSA – *Petróleos de Venezuela S/A*
PE – Planejamento Estratégico
PGFN – Procuradoria da Fazenda Nacional
PNG – Plano de Negócios e Gestão
POS-EVTE – Pós Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica
PSD – Pacote de Suporte à Decisão
QAV – Querosene de Aviação
RBG – Referencial Básico de Governança do TCU
RNEST – Refinaria do Nordeste ou Refinaria Abreu e Lima
S/A – Sociedade Anônima
SEC - *Securities and Exchange Comission*
SEM – Sociedade de Economia Mista
SOX - Lei Sarbanes-Oxley
TIR – Taxa Interna de Retorno

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.

TMA – Taxa Mínima de Atratividade
VPL – Valor Presente Líquido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56787393.