

VOTO

Trata-se de auditoria realizada na Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) para avaliar a conduta do Conselho de Administração da companhia em relação a atos relativos a projetos do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), da Refinaria Abreu e Lima (Rnest) e das refinarias Premium I e II.

2. A fiscalização em exame teve origem em outro processo de auditoria (TC-004.920/2015-5, de minha relatoria), em que se analisaram os atos de gestão que poderiam ter culminado no prejuízo da ordem de R\$ 2,8 bilhões, reconhecido no balanço Patrimonial de 2014 da Petrobras, decorrente do encerramento dos projetos para a construção das Refinarias Premium I e II, nos Estados do Maranhão e Ceará, respectivamente.

3. Naquele processo, foi proferido o Acórdão 2.824/2015 – Plenário, mediante o qual se concluiu, em cognição inicial, que, em diversos eventos decisórios relativos aos projetos das duas refinarias, deixaram de ser cumpridos deveres previstos na Lei 6.404/1976, o que implicou a mencionada baixa contábil.

4. Além de determinar a realização de oitiva da estatal, decidiu-se por efetuar outra auditoria para avaliar, de forma mais abrangente, a possível omissão do Conselho de Administração (CA) da Petrobras quanto a seu dever de fiscalizar a gestão da Diretoria Executiva (DE), observada no período das decisões relacionadas com a perda verificada nas quatro mencionadas refinarias.

II

5. Assim como ocorreu no aludido processo, a equipe de auditoria analisou em que medida os atos podem ser considerados regulares, examinando se foram efetivados com o zelo e a diligência exigidos em lei para o resguardo do patrimônio da companhia. Dito de outra forma, buscou-se apurar se uma possível conduta irresponsável e negligente contribuiu para a ocorrência do dano.

6. Nesse sentido, a Lei 6.404/1976, Lei das Sociedades Anônimas (S.A.) – à qual se submetem as sociedades de economia mista, por força de disposição expressa de seu art. 235 –, foi utilizada como parâmetro legal para avaliar o desempenho da alta administração da Petrobras no caso em discussão. Essa norma define as competências do conselho de administração e da diretoria, e estabelece os deveres e responsabilidades dos administradores de uma S.A. (igualmente aplicáveis a órgãos técnicos e consultivos), que são, em síntese: deveres de diligência, de lealdade e de informar; atuação em busca dos interesses da companhia, sem desvio de poder; e não intervenção em operações quando houver interesse conflitante com o da S.A. O descumprimento dessas obrigações configura ato passível de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno do TCU.

7. Grosso modo, houve um traço comum entres as fiscalizações efetuadas anteriormente por este Tribunal nas quatro refinarias. Observou-se que, em diversas ocasiões, os gestores tomaram decisões em sentido contrário ao que apontavam as projeções de retorno financeiro, em afronta às diretrizes da sistemática corporativa, que, por óbvio, previam conduta diligente e prudente para a implementação de novos projetos, em especial, os de valor elevado. Como bem destaca a unidade técnica, em todos os casos, foram apontados:

“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.”

8. Outra informação relevante é a dimensão do prejuízo patrimonial já reconhecido, decursivo da condução inadequada desses projetos. As demonstrações contábeis de 2014 a 2016 da companhia retratam, no concernente às refinarias, um montante da ordem de R\$ 43 bilhões, considerando as baixas contábeis, o provisionamento de perdas e os danos adicionais atinentes às revelações da Operação Lava Jato.

III

9. Na auditoria em discussão, foram identificados dois achados: vulnerabilidades na governança do Estado em relação à Petrobras; e atos de gestão ilegítimos e antieconômicos cometidos por membros do Conselho de Administração da companhia ente 2006 e 2015. Embora não se possa atenuar a importância do exame da conduta dos agentes e, eventualmente, da aplicação de sanções previstas na lei, deve ser dado o devido destaque à primeira ocorrência, pois considero que, desde que seja adequadamente abordada, tem o potencial de suprimir falhas relevantes de governança da União em relação à Petrobras, podendo conduzir a uma gestão mais independente e direcionada ao alcance de objetivos claros e transparentes, sendo, por consequência, mitigados os riscos de novos prejuízos com o vulto dos que foram recentemente reconhecidos quanto às refinarias em questão.

10. Como anota a SeinfraPetróleo, as atribuições da diretoria executiva da Petrobras estão mais ligadas à gestão da empresa propriamente dita. Quanto às competências do conselho de administração, são concernentes a questões estratégicas (como é o caso da aprovação do plano de negócios) e se relacionam também a temas concernentes à governança corporativa, cujos princípios básicos são transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. São ainda atreladas à governança de sociedades de economia mista, por se tratar de companhia cuja acionista controladora é a União. A respeito da governança de estatais, o Relatório de Auditoria apresenta, em três enunciados, um resumo de princípios e práticas colhidas dos principais referenciais – do próprio TCU, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do BM&F Bovespa e Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) –, que, dada sua importância, transcrevo a seguir:

*“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*

*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.*

*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.”*

11. Tendo como parâmetro essas três balizas, as fragilidades na governança da União em relação à estatal detectadas pela equipe da SeinfraPetróleo foram assim descritas no relatório de fiscalização:

“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.”

12. A primeira refere-se à inexistência de uma definição clara e formal quanto a diretrizes que deveriam ser seguidas por seus administradores para que se atendessem o interesse público, que, conforme o art. 173 da Constituição Federal, é a razão da existência de estatais que exploram atividade econômica. Essa ausência de parâmetros explícitos permite que a empresa seja utilizada como instrumento para diversas políticas de governo, com a alegação de se almejar a defesa do interesse público. A esse respeito, ressaltou que documentos da própria Petrobras (Formulários de Referência de 2010 e 2014, por exemplo) registraram abertamente que a estatal seria usada para o alcance de metas socioeconômicas do governo. Enfim, sob o pretexto de se alcançar o bem comum, pode ocorrer o direcionamento da companhia para finalidades distintas de seu objeto social.

13. A segunda é atinente à ausência de política relacionada ao papel da União como acionista da Petrobras. Identificou-se a dispersão quanto aos atos relativos ao exercício da propriedade – que pode ser, por exemplo, voto em assembleia, indicação do conselho ou direcionamento estratégico. O cenário observado foi o seguinte: os padrões de governança eram definidos pela Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR); os responsáveis pelos votos em assembleia eram o Ministério da Fazenda e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); as indicações dos administradores eram feitas pelo Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e pela Casa Civil; e, por fim, o monitoramento do desempenho dos ativos do Estado era realizado pelo MP.

14. Ainda acerca dessa fragilidade, a equipe de fiscalização apontou ser desejável que a função de propriedade (o Poder Público no papel de acionista) seja segregada das demais funções de Estado, inclusive no que diz respeito ao desenho de políticas setoriais. No caso em exame, além de isso não ter sido observado, também não se verificou a existência de 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. Tampouco havia uma entidade coordenadora ou a identificação clara de qual ente seria responsável pela função de propriedade, cujo exercício, como visto, encontrava-se pulverizado em diferentes unidades. Como resultado da não delimitação de objetivos de gestão para os que cuidavam das participações acionárias da União e da não indicação das respectivas responsabilidades, houve prejuízos para o **accountability**, a transparência e o direcionamento estratégico.

15. Constataram-se também deficiências no processo de escolha dos membros do Conselho de Administração, com a falta de critérios objetivos, transparência, rastreabilidade, segregação de funções e balanceamento de poder nas indicações da União. Destaco que a concentração de indicações pelo MME, seis dos dez membros, de fato, não se mostra sensata, pois, além de centralizar a escolha em um ministério (o MP indica um membro), é contrário à salutar separação, em termos de governança, da

posição de formulador de políticas e a de acionista da companhia (no caso, representada pelo ato de indicar nomes), com impactos na independência do colegiado.

16. Além do mais, o rito examinado ficou caracterizado pela falta de transparência e rastreabilidade do processo, visto que não foi possível identificar a origem e o critério para as escolhas. Também não foi localizado documento formal que justificasse a indicação de nomes pela União.

17. Neste ponto, cabe assinalar que se averiguou que, com a edição da Lei 13.303/2016, Lei das Estatais, permaneceu inalterado o rito para eleição dos conselheiros, mantendo-se o MME como responsável por indicar seis membros. Não obstante – embora anteriormente não houvesse, no Estatuto Social da Petrobras ou em outros normativos internos, parâmetros objetivos para escolha desses conselheiros –, no mesmo ano de 2016, foram estabelecidos critérios no âmbito da companhia, como esclarece a equipe de auditoria:

“(...) 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”.

18. As composições do conselho no período entre 2006 e 2015 também foram avaliadas, tendo-se apurado que muitos de seus membros ocupavam cargos relevantes no Poder Executivo, como os ministros da Fazenda, da Casa Civil e de Minas e Energia, o que, em princípio, implica obstáculo para o exercício adequado de suas funções de conselheiro, ante a demanda natural de esforços em razão de suas atribuições no Governo Federal. Percebeu-se ainda que diversos membros permaneceram nos cargos por longos períodos, alguns por quase dez anos. A conclusão mais importante dessa análise foi a ausência de dois requisitos essenciais para a atuação efetiva do conselho – a segregação de funções e a independência.

IV

19. Passando a tratar dos atos de gestão indicados como ilegítimos e antieconômicos, anoto, conforme declarei no voto condutor do aludido Acórdão 2.824/2015 – Plenário, que a responsabilização de integrantes de conselhos de administração está associada, em especial, a condutas omissas ou negligentes, sobretudo quando há falha no dever de vigiar. Exige-se que ocorra o acompanhamento dos atos da diretoria executiva com enfoque amplo, tendo como objeto, por exemplo, o atingimento de metas globais e a estratégia da companhia. Consoante o art. 28, inciso IV, do Estatuto da Petrobras, uma das competências do seu conselho de administração é avaliar os resultados de desempenho, cabendo a esse colegiado verificar o produto da gestão, não apenas a legalidade e a legitimidade dos atos praticados.

20. Esclareço, ainda, que, de acordo com o Estatuto da Petrobras, a Diretoria Executiva (DE) realiza a gestão dos negócios, seguindo orientação geral, diretrizes, objetivos e estratégias estabelecidos pelo Conselho de Administração, que é responsável também pelo monitoramento dos planos de ação.

21. A análise empreendida pela equipe deste Tribunal teve como objeto fatos relevantes relacionados com as quatro refinarias, colhidos em atas de reunião do CA no período de 2006 a 2015. Os dados examinados pelos auditores revelam que, em várias ocasiões, houve o descumprimento dos deveres de diligência por membros do conselho da companhia. Reiteradamente, mesmo ante recomendações contrárias manifestadas em documentos técnicos da própria Petrobras, riscos relevantes foram assumidos, o que resultou em ameaça real à sustentabilidade financeira da empresa, o que também denota, em princípio, falha quanto ao dever de lealdade desses agentes.

22. Inicialmente, a equipe de auditoria apresenta, em seu relatório, o contexto em que ocorreu a inclusão das quatro refinarias no portfólio de investimentos da Petrobras, apontando evidências da maior agressividade do planejamento da companhia a partir de 2006, caracterizada, por exemplo, pela projeção de aumento de capacidade de refino significativamente superior ao planejado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Energética (EPE). Ressalto que, já nessa mudança de diretriz, foi contrariada recomendação feita ao CA pela PFC Energy, empresa de consultoria na área de Óleo & Gás, que prescreveu que fosse encontrado um ponto ótimo entre a exportação e o refino do óleo pesado extraído no País, pois privilegiar uma das opções implicaria, necessariamente, baixo retorno do capital investido.

23. Em 2008, houve a antecipação da partida das novas refinarias, intensificando a tendência agressiva do planejamento da estatal. Especificamente em relação às Premium, deliberou-se pelo aumento da capacidade de processamento em 80% (de 500 mil para 900 mil barris por dia, bpd), sem estudos suficientes para embasar a decisão, e passou-se a prever uma segunda refinaria em localidade distinta da primeira (no início, previa-se a construção de apenas uma, no Estado do Maranhão). Além disso, foram utilizados projetos sem a maturidade compatível com a fase em aprovação e houve a clonagem de projetos, com vistas à aceleração de cronogramas. Na mesma época, quanto à Rnest e ao Comperj, foi autorizada a contratação antecipada de equipamentos críticos e de serviços de engenharia e construção. Na Rnest, essas avenças correspondiam à significativa quantia de R\$ 18 bilhões.

24. Mesmo diante da crise financeira que afetou a economia mundial no exercício de 2008 (crise do **subprime**), que alterou substancialmente o cenário de financiabilidade, o CA da Petrobras manteve planejamento arrojado, cujo objetivo era construir as quatro refinarias para processamento de 1250 kbpd em oito anos. É importante anotar que, nesse período, ocorreu redução da demanda na Europa, tendo sido identificadas barreiras para a entrada do diesel brasileiro naquele mercado. Ademais, o significativo aumento do Capex (valor de investimento em bens de capital) para as Premium – passou a ser de US\$ 41 bilhões – reduziu os indicadores de resultado econômico, tendo o Valor Presente Líquido (VPL) de ambas passado a ser negativo: US\$ -1,9 bilhão, Premium I, e US\$ -1,7 bilhão, Premium II.

25. A despeito da conjuntura desfavorável, e sem que tivessem sido aprovados os respectivos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE), as obras do Comperj e da Rnest foram iniciadas em 2009. Como bem destacado pela SeinfraPetróleo, na ocasião da apresentação do Plano Estratégico 2009-2013, foi informado ao CA que *“o orçamento das quatro refinarias já se aproximava de US\$ 60 bilhões, a um alarmante custo por barril de petróleo entre US\$ 32.000 e US\$ 61.000, excedendo em muito as métricas internacionais”*. Acrescenta-se que o conselho determinou também que fosse novamente estudada a antecipação da entrada em operação (partida) da Rnest para 2011, do Comperj para 2012 e das duas refinarias Premium para 2013.

26. Em 2009, o CA foi informado das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Congresso Nacional, referentes à Rnest. Na última reunião daquele ano, relatou-se também ao conselho a situação dessa refinaria, incluindo dados sobre os aumentos no Capex que provocaram incremento de custos que eram de US\$ 2,5 bilhões, no início do projeto em 2005, e ascenderam para US\$ 13,4 bilhões na fase do projeto básico. Também se deu ciência ao colegiado do adiamento da partida de 2011 para 2013, do insucesso quanto à tentativa de parceria com a estatal venezuelana PDVSA e, finalmente, de que o EVTE submetido à DE apresentava conclusão pela inviabilidade econômica, com VPL negativo em todos os cenários previstos na Sistemática de Investimentos.

27. No ano de 2010, o CA aprovou o Plano Estratégico 2020 e o Plano de Negócios 2010-2014. Com um programa de investimentos de US\$ 224 bilhões (quase a metade do montante de investimentos desde a criação da estatal, US\$ 500 bilhões), a Petrobras passou a ter como objetivo tornar-se uma das maiores empresas de energia no mundo. Sobre esse ponto, é relevante destacar que, não obstante o panorama mundial desfavorável, em especial o mercado europeu, e a impossibilidade

de conceber projetos com Capex competitivo, persistiu-se com a intenção 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*”, como apontou a equipe de auditoria. Ressalto ainda que não há informações, nas atas atinentes à aprovação dos mencionados planos, de que o conselho tenha criticado os atrasos nas partidas ou a elevação de custos.

28. Em 2012, houve a aprovação de um novo Plano de Negócios e Gestão (PNG 2012-2016), com investimentos de US\$ 236,5 bilhões. O CA passou a utilizar critérios mais conservadores na tentativa de conciliar indicadores de orçamento, preços, financiabilidade e endividamento. Na época, já havia indicativos de que o endividamento para 2013 superaria o limite que havia sido estabelecido (2,5 x Endividamento Líquido/Ebitda).

29. Quanto a esse período, há de se destacar a alteração na composição do CA da Petrobras, ocorrida em 2013. Em decorrência de decisão da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) impedindo que os investidores ligados ao controlador votassem em vagas destinadas a acionistas minoritários, o colegiado passou a ser composto também por membros independentes. Essa modificação teve como consequência o início de uma fase de mais questionamentos e efetivas discussões concernentes às estratégias da companhia. Houve debates mais profundos acerca da política de preços, da independência do Comitê de Auditoria, da metodologia para lançamento de perdas por **impairment** nas demonstrações contábeis e da advocação, pelo conselho, de competências para aprovação de projetos de investimento de maior vulto, em razão do então crescente e preocupante endividamento.

30. As principais ocorrências do exercício de 2014 para o CA da Petrobras foram assim resumidas pela equipe de auditoria: “(...) *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 imbróglgio relacionado à Refinaria de Pasadena e as dificuldades para aprovação das demonstrações contábeis*”. Houve também a aprovação do PNG 2014-2018, com investimentos de R\$ 220 bilhões.

31. Naquele ano, no Relatório de Desempenho Empresarial (RDE) do primeiro trimestre de 2014, constaram as conclusões de 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%*”. Em outra reunião, um dos conselheiros independentes afirmou que o procedimento decisório e as alçadas de aprovação do colegiado e da Diretoria Executiva quanto aos investimentos deveriam ser redefinidos, para adequá-los ao Estatuto Social da companhia. Outro conselheiro independente consignou em ata que o CA aprovava planos de negócios sem as informações minimamente requeridas sobre os projetos de investimento.

32. Em mais uma reunião daquele período, o então Presidente da Petrobras prestou conta de ações implementadas entre 2012 e 2014, dando destaque à “*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*”, como mostra a equipe da SeinfraPetróleo. Registrou-se também a 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*”.

33. Em 2015, foi submetido ao CA o cálculo efetuado por consultoria independente relativo aos ativos que seriam baixados contabilmente. A provisão de perda em balanço foi estimada em R\$ 88,6 bilhões (15% do ativo imobilizado da Petrobras), sendo R\$ 83,3 bilhões do Abastecimento. A consultoria indicou o investimento maior do que o planejado como a principal razão para o prejuízo.

34. Apresentado esse breve histórico dos cenários em que foram tomadas as decisões objeto da auditoria em debate, passo a apresentar comentários mais específicos a respeito dos deveres legais que, em princípio, foram descumpridos pelo Conselho de Administração da Petrobras. A análise realizada até o momento indica para conduta reiterada de irresponsável assunção de riscos, com deliberações contrárias às recomendações técnicas, que, de acordo com a análise das evidências disponíveis nos autos, acarretaram o mencionado dano no patrimônio e também na imagem da companhia.

35. Para o escopo deste processo, foi examinado o cumprimento das principais vertentes do dever de diligência estabelecido por meio da Lei 6.404/1976 – os deveres de informar, de investigar e de vigiar – no exercício de duas competências essenciais do CA, quais sejam a aprovação dos planos de negócios e a fiscalização da DE.

36. Como mostrou a equipe de auditoria, em resumo, *“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”*.

37. Constatou-se que, na maioria dos casos, não havia apresentação ao CA ou análise específica do conselho a respeito de um projeto. Via de regra, aprovava-se, prévia e automaticamente, todo investimento que se considerava minimamente congruente com o Plano de Negócios e Gestão.

38. Além disso, as decisões baseavam-se apenas nas informações fornecidas pela DE por meio de apresentações feitas nas reuniões do colegiado ou das notas emitidas pelos comitês de assessoramento. Quanto a esse ponto, destaco que a conduta que exsurge nesta primeira etapa processual é a postura apática do conselho em aceitar os dados apresentados pela DE, sem sequer contraditá-los ou buscar esclarecê-los, tendo em vista a quantidade de sinalizações (**red flags**) de que havia riscos relevantes no prosseguimento dos projetos.

39. Nesse contexto, verificou-se a aparente ineficácia do Comitê de Investimentos, que – embora existisse justamente para dar suporte às deliberações do conselho, estudando os temas a serem discutidos e propondo encaminhamentos – não apreciou nenhum dos planos de negócios do período avaliado neste processo, 2006 a 2015. Observou-se também que não foi materializada a prerrogativa prevista no item 5.5.4 do Regimento Interno do CA da Petrobras *“de contratação de especialistas, peritos ou auditores externos para melhor instruírem as matérias sujeitas a sua deliberação”*, que constitui prática comum no setor do petróleo, cujas decisões costumam ser amparadas por consultorias e entidades especializadas em assuntos relativos a determinado negócio.

40. Informações obtidas nas atas de reuniões do CA indicam postura que pode ser classificada como inconcebível, como é o caso do desprezo em relação à viabilidade econômica dos projetos das refinarias, de imensa materialidade e relevância, aprovados pelo colegiado, inseridos nos planos de negócios, especialmente entre 2006 e 2011. Nesse período, indicadores econômicos essenciais, como o VPL (Valor Presente Líquido) e a TIR (Taxa Interna de Retorno), sequer faziam parte das apresentações para o conselho. Não houve, tampouco, qualquer avaliação ou consideração quanto às datas de início de operação propostas pela DE. Como bem mostrou a equipe de fiscalização, deixou-se de considerar *“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”*.

41. A análise realizada no âmbito da SeinfraPetróleo sugere fortemente que a falta de análise desses fatores implicou o acolhimento do risco expressivo de que esses empreendimentos não gerassem as receitas estimadas, levando, nos exercícios de 2014 a 2016, à contabilização das já aludidas perdas significantes para a Petrobras. Aliás, tendo em vista a atribuição do CA, prevista no Estatuto Social, de *“fixar as políticas globais da Companhia, incluindo a de gestão estratégica comercial, financeira, de investimentos, de meio ambiente e de recursos humanos”*, não me parece

adequada a atitude de não buscar dados mais detalhados relativos à repercussão dos novos investimentos na saúde financeira da estatal.

42. Há fortes indícios de também ter havido descumprimento do dever de investigar, que consiste, basicamente, na omissão em realizar as averiguações pertinentes após tomar conhecimento de irregularidades. No relatório de auditoria, são apresentados inúmeros exemplos de elementos que foram expostos aos membros do CA no sentido de alertar para riscos expressivos e anormalidades nos projetos. São cenários de aumento substancial de investimentos (as refinarias tinham orçamento de US\$ 12 bilhões em 2006 e atingiram US\$ 60 bilhões em 2010), com VPLs decrescentes e, em várias ocasiões, negativos. Além disso, houve atrasos significantes no andamento dos empreendimentos, que tampouco parecem ter sido apropriadamente considerados e examinados pelo conselho.

43. Quanto ao dever de vigiar, a auditoria identificou, inicialmente, ineficiência na sistemática de fiscalização e acompanhamento, caracterizada pela inadequação dos três documentos que serviriam para esse fim: Relatório de Desempenho Empresarial (RDE), Relatório de Acompanhamento de Projetos de Investimento (Curvas S) e Relatório de Pós-EVTE. O único que era tempestivamente apresentado ao Conselho de Administração era o RDE, cujo conteúdo era insuficiente para que se configurasse fiscalização diligente, haja vista não incluir o acompanhamento físico-financeiro ou a evolução da viabilidade econômica dos empreendimentos. Desse modo, essa constatação aponta para falha no dever de vigiar no exercício das principais atribuições do CA – a fiscalização da DE e a aprovação dos planos de negócios.

44. Ainda sobre a responsabilidade de vigiar, há elementos que sugerem a inoperância da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria. As principais atribuições deste último, que é formado por três membros do CA, são supervisionar a gestão dos processos internos e assegurar a integridade e efetividade dos controles internos para a produção dos relatórios financeiros; submeter à aprovação do CA o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna, reportando trimestralmente os resultados por meio dos Relatórios de Atividades de Auditoria Interna; e realizar o tratamento de denúncias e a supervisão das atividades do auditor independente e da Auditoria Interna.

45. Chamou a atenção da equipe deste Tribunal a discordância da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria (ratificada pelo Conselho de Administração) quanto à proposta de conselheiro independente para realização da auditoria na Rnest (em decorrência de elementos que indicavam seu custo expressivamente elevado); para divergir, alegaram que a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União já estavam fiscalizando os empreendimentos. Parece ser, de fato, imprópria a conduta dessas unidades diante da quantidade de dados que necessitavam de análise mais acurada.

46. Acerca do controle interno, a despeito de ter havido exame exaustivo dos dados disponíveis, informações colhidas das atas de reuniões do CA dão a entender que o colegiado desconhecia a sistemática da Petrobras concernente aos seus controles internos. Por conseguinte, a fiscalização da DE feita pelo conselho no período de 2006 a 2015 teria sido inadequada para tratar dos riscos assumidos pela estatal, caracterizando o descumprimento do dever de vigiar.

47. Enfim, a apreciação dos dados presentes nos autos levou à identificação do não cumprimento dos três aspectos do dever de diligência – informar, investigar e vigiar –, caracterizando, em princípio, a recorrência de conduta omissiva culposa em relação aos atos de gestão que implicaram prejuízos aos empreendimentos das novas refinarias.

VI

48. Um dos destaques da análise da equipe da SeinfraPetróleo foi o atinente ao dever de lealdade. O Relatório de Auditoria mostra que a lógica do Conselho de Administração da Petrobras para as aprovações relativas aos projetos das refinarias foi sempre econômica, visto que não há registro algum de motivação de outra natureza que tenha sido utilizado na tentativa de justificar as deliberações do colegiado. Partindo dessa premissa, e considerando que as decisões foram, em inúmeras ocasiões,

tendentes à não obtenção de resultado econômico favorável, há indicação sólida de que a conduta do CA não foi de buscar o atendimento do interesse da estatal.

49. Como dito diversas vezes acima, os autos são fartos em elementos que apontam que houve a assunção consciente de riscos elevados de obtenção de resultado negativo com a continuação (e, em alguns casos, com a ampliação) dos projetos das refinarias. Como consequência disso, em princípio, emerge desse contexto a conclusão inicial de que o CA almejava atendimento de interesse distinto ao da companhia.

VII

50. Diante da análise realizada, a unidade especializada posiciona-se pela realização de oitiva dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e de Minas e Energia e do Conselho Nacional de Política Energética a respeito das fragilidades verificadas quanto à governança: a inexistência de uma definição clara e formal quanto à diretrizes que deveriam ser seguidas por seus administradores para que atendessem ao interesse público; a ausência de política relacionada ao papel da União como acionista da Petrobras; e as deficiências no processo de escolha dos membros do conselho de administração, com a falta de critérios objetivos, transparência, rastreabilidade, segregação de funções e balanceamento de poder nas indicações da União. Por também considerar apropriado que os órgãos sejam ouvidos antes que este Tribunal forme convicção sobre o assunto e, eventualmente, adote medidas corretivas, acolho essa proposta, bem como a criação de novo processo para que esses temas sejam tratados separadamente.

51. Pelo mesmo motivo, entendo ser igualmente adequado ouvir a Petrobras no tocante aos indícios de descumprimento dos deveres fiduciários do conselho de administração, em sua atuação para atingimento das metas corporativas para ampliação da capacidade de refino no país.

52. Quanto ao conselho fiscal, há de se considerar que suas competências não abrangem o acompanhamento concomitante dos atos praticados pelos administradores da companhia, mas o controle posterior da legalidade e regularidade da gestão financeira. No caso das Refinarias Premium, provavelmente porque houve apenas a realização de serviços de terraplenagem em uma delas, além da elaboração de projetos, não chegou ao conhecimento do colegiado alerta claro de irregularidades em atos já concretizados. Entretanto, em relação à Rnest e ao Comperj, foram diversos os sinais de possíveis irregularidades, em especial as várias propostas de bloqueio orçamentário feitas por este Tribunal de Contas ao Congresso Nacional. Em razão desse contexto, é, de fato, oportuno que a Petrobras seja ouvida também a respeito dessa leitura inicial dos fatos examinados.

53. Aprovo ainda as demais propostas de envio do acórdão à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e ao Ministério Público Federal, de juntada do acórdão aos processos que tratam das refinarias, de recomendação à CVM, bem como a de manter o sigilo processual apenas das peças indicadas pela Petrobras.

54. Por fim, não posso deixar de parabenizar a equipe da SeinfraPetróleo, que, como de costume, realizou os trabalhos de forma meticulosa e aplicada, não se furtando de examinar inúmeras atas das reuniões do Conselho de Administração da Petrobras que ocorreram de 2004 a 2015, além de anexos, apresentações e resumos executivos relativos ao objeto da auditoria, bem como de efetuar pesquisa teórica robusta sobre conselhos de administração e a governança de corporações e do setor público.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de agosto de 2018.



JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator