GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 003.502/2016-3
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
Responsáveis: Fabio Colletti Barbosa (XXX.733.258-XX); Francisco Roberto de Albuquerque (XXX.786.808-XX); Guido Mantega (XXX.840.768-XX); Jorge Gerdau Johannpeter (XXX.924.790-XX); Josué Christiano Gomes da Silva (XXX.795.776-XX); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (XXX.750.395-XX); Luciano Galvão Coutinho (XXX.831.808-XX); Marcio Pereira Zimmermann (XXX.465.030-XX); Maria das Graças Silva Foster (XXX.772.727-XX); Miriam Aparecida Belchior (XXX.024.938-XX); Pedro Pullen Parente (XXX.326.371-XX); Sergio Franklin Quintella (XXX.212.497-XX); Silas Rondeau Cavalcante Silva (XXX.004.963-XX).
Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Petróleo Brasileiro S.a. (33.000.167/0001-01).
Representação legal: Marcelo Leal de Lima Oliveira (21.932/OAB-DF), representando Silas Rondeau Cavalcante Silva; Alex Azevedo Messeder (119233/OAB-RJ), representando Petróleo Brasileiro S.a.; Angelo Longo Ferraro (261.268/OAB-SP), representando Miriam Aparecida Belchior; Thera Van Swaay de Marchi (124.527/OAB-SP), Andre Vivan de Souza (220.995/OAB-SP) e outros, representando Fabio Colletti Barbosa; José Guilherme Berman Corrêa Pinto (119454/OAB-RJ), Emanuela Falchette Angeloni (406.465/OAB-SP) e outros, representando Josué Christiano Gomes da Silva; Angelo Longo Ferraro (261.268/OAB-SP), representando Guido Mantega; Felipe Lima Araújo Romero (215.001/OAB-RJ), Sarah Roriz de Freitas (48.643/OAB-DF) e outros, representando Francisco Roberto de Albuquerque; Felipe Lima Araújo Romero (215.001/OAB-RJ), José Guilherme Berman Corrêa Pinto (119454/OAB-RJ) e outros, representando Marcio Pereira Zimmermann; Felipe Lima Araújo Romero (215.001/OAB-RJ), José Guilherme Berman Corrêa Pinto (119.454/OAB-RJ) e outros, representando Jorge Gerdau Johannpeter; Felipe Lima Araújo Romero (215.001/OAB-RJ), José Guilherme Berman Corrêa Pinto (119454/OAB-RJ) e outros, representando Sergio Franklin Quintella; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando Maria das Graças Silva Foster; Felipe Lima Araújo Romero (215.001/OAB-RJ), Sarah Roriz de Freitas (48.643/OAB-DF) e outros, representando Luciano Galvão Coutinho; Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ), Luiz Gustavo Branco (208756/OAB-RJ) e outros, representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo.

SUMÁRIO: AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA CONDUTA DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA PETROBRAS EM RELAÇÃO AOS PROJETOS DAS REFINARIAS RNEST,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

COMPERJ E PREMIUM I E II. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, abaixo, na íntegra, a instrução lavrada no âmbito da SeinfraPetroleo, com a qual se manifestaram de acordo os seus dirigentes (peças 368-370):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de fiscalização realizada na Petrobras, no período de 18/4/2016 e 31/3/2017, determinada consoante o item 9.1 do Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Exmo. Ministro José Múcio Monteiro.

2. O objetivo da auditoria foi avaliar a responsabilidade do Conselho de Administração (CA) da Petrobras, nos termos de seus deveres fiduciários como administradores da companhia, entabulados na Lei 6.404/1976 (Lei das S/A), em face da conduta de seus membros para cumprimento de suas atribuições estatutárias, no âmbito de desenvolvimento de quatro projetos de investimentos necessários à consecução da meta de ampliação da capacidade de refino no Brasil.

3. A presente instrução objetiva analisar as razões de justificativa dos responsáveis chamados em audiência, conforme autorizado pelo Despacho de 27/8/2021 do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro (peça 218).

HISTÓRICO

4. A fiscalização apontou dois achados de auditoria. O primeiro apresentou três vulnerabilidades na forma de atuação de órgãos da União na governança de estatais federais, in casu, a Petrobras, as quais, por determinação do item 9.1 do Acórdão 1.839/2018-TCU-Plenário, foram tratadas em processo apartado (TC 029.691/2018-4), culminando, por fim, na prolação do Acórdão 3.153/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, no qual foram expedidas recomendações aos jurisdicionados no sentido de se aprimorar a governança pública sobre estatais, mitigando assim os efeitos das vulnerabilidades apontadas na fiscalização do TCU.

5. O segundo achado teve foco sobre o ambiente interno da Petrobras. Nele, a SeinfraPetróleo concluiu que os membros do CA da Petrobras, no período de junho de 2006 a fevereiro de 2015, de modo reiterado, deixaram de cumprir com seus deveres de diligência e lealdade no exercício de duas importantes atribuições estatutárias: a aprovação de planos de negócios e a fiscalização da gestão da Diretoria Executiva (DE). Isso ocorreu no âmbito da implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), da Refinaria Abreu e Lima (Rnest) e das refinarias Premium I e II, todas essenciais para a consecução da meta de ampliação da capacidade de refino estabelecida pela Petrobras para o período (peça 135).

6. A partir do referido achado, realizou-se oitiva da Petrobras (item 9.4 do Acórdão 1.839/2018-TCU-Plenário – peça 141). A análise das manifestações da Petrobras foi realizada em instrução preliminar, que ainda examinou de forma mais detida as responsabilidades de cada conselheiro da Petrobras quanto ao cumprimento de seus deveres fiduciários, no período de implantação dos citados empreendimentos (peça 211).

7. Em 27/8/2021, anuindo ao encaminhamento proposto na instrução da unidade técnica, o Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, por intermédio de Despacho (peça 218), autorizou a realização das audiências de membros do CA da Petrobras. Os ofícios de audiência foram encaminhados em 3/9/2021 (peças 221 a 232).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

8. Após pedidos de prorrogação, os doze responsáveis arrolados no processo encaminharam, de forma tempestiva, suas razões de justificativas (peças 305 a 362).

9. Apresentado o histórico processual, o objetivo desta instrução é analisar as razões de justificativa apresentadas, iniciando-se pelos argumentos preliminares, comuns a todos os responsáveis e, em seguida, por argumentos individuais.

EXAME TÉCNICO

10. Antes de se iniciar a análise dos argumentos, traça-se breve resumo acerca das condutas pelas quais os responsáveis foram chamados em audiência.

11. Os deveres de diligência e lealdade expressamente previstos na Lei 6.404/1976 foram recepcionados como padrão de conduta a ser observado pelos gestores de sociedades de economia mista para eventual aplicação da responsabilização prevista na Lei Orgânica do TCU (LOTCU). Em três oportunidades, a Corte de Contas se debruçou sobre a responsabilização de membros da Alta Administração da Petrobras: Acórdão 2.750/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, Acórdão 784-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, e Acórdão 2.842/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro.

12. Nos três acórdãos citados, o Plenário do TCU deliberou de forma convergente no sentido de recepcionar os deveres fiduciários insculpidos na Lei 6.404/1976 como critério para análise das condutas de Administradores da Petrobras.

13. Quanto aos eventos do caso concreto, suas caracterizações no que se refere à regularidade de condutas foram feitas de forma minuciosa no Relatório de Fiscalização 508/2015 (peça 135), no qual se explorou cada aprovação dos Planos de Negócios da Petrobras (PN ou PNG) relacionados especificamente aos empreendimentos de refino, confrontando-as com as informações disponíveis aos conselheiros à época. Essas análises foram cuidadosas no sentido de levar em consideração as circunstâncias de fato e de direito existentes à época das tomadas de decisão, além de dificuldades, obstáculos e a natureza do cargo dos gestores, em atenção à LINDB (Decreto-Lei 4.657/1942), especialmente no que se refere às introduções promovidas por meio da Lei 12.376/2010.

14. Com relação aos fatos, cabe transcrever parte do Voto do Exmo. Ministro José Múcio Monteiro em sede do Acórdão 1.839/2018-TCU-Plenário que os resumiu de forma clara e direta:

> *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.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

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". Acrescente-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 avocação, pelo conselho, de competências para aprovação de projetos de investimento de maior vulto, em razão do então crescente e preocupante endividamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

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 imbróglio 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.

15. Sob esse contexto, num primeiro período, 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 2011 sem conhecê-los individualmente, mormente 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 do Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos.

16. Como red flags no período, citam-se, como exemplo, os sucessivos aumentos do Capex dos projetos de investimentos, as seguidas antecipações e postergações nas datas de partida, as mudanças na configuração dos empreendimentos, as preocupações formalizadas por investidores institucionais, os alertas dados pela DE ao CA sobre a má condução da Rnest e a indicação deste TCU para o Congresso Nacional, de bloqueio orçamentário de verbas para obras de refino na LOA de 2010.

17. Analogamente, a atribuição fiscalizatória do Conselho de Administração sobre os atos da Diretoria Executiva também se mostrou insuficiente, especialmente devido a incidência de inegáveis alertas de que a implantação dos empreendimentos de refino não corria bem.

18. Na sequência, os planos de negócios de 2012 a 2015 foram aprovados mesmo cientes da inviabilidade econômica dos projetos de investimento das refinarias e da impossibilidade de partida nas datas esperadas, a falha dos conselheiros foi mantê-los em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos elevados e desnecessários, com potencial de comprometimento da perenidade da empresa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

19. À título de exemplo, o plano de negócios da Petrobras para o período (PNG 2012-2016) indicava o montante de U$ 236 bilhões em investimentos – o maior volume histórico da companhia e um dos maiores do mundo entre as majors do setor de petróleo. Esse volume de investimentos tão expressivo, associado a uma política de preços de combustíveis deliberadamente desalinhada dos preços internacionais, dificultou sua financiabilidade. Como consequência, o endividamento da estatal escalou a patamares recordes, superando o limite de endividamento determinado pelo próprio CA, de 2,5 para mais de 4,0, na relação Endividamento Líquido/Ebitda.

20. Diante desse cenário, constatou-se que os membros do CA tinham plena consciência da elevada possibilidade de resultado adverso, mas, mesmo assim, assumiram o risco de levar adiante ousados planos de negócios, pondo em risco a perenidade da empresa. Risco esse que se materializou em prejuízos bilionários. Nessa toada, não restou configurada a perseguição dos objetivos empresariais de interesse da Petrobras, amplamente divulgados ao mercado.

21. O dano causado à Petrobras pelo insucesso dos investimentos para ampliação da capacidade de refino, entre cancelamentos, postergações e reconhecimento de perdas decorrentes das revelações da Operação Lava Jato, pode ser estimado pelas baixas contábeis realizadas pela estatal nos anos subsequentes. Cerca de R$ 2,8 bilhões relativos às refinarias Premium, R$ 3,4 bilhões em perdas por gastos adicionais capitalizados indevidamente (3% de propina), além do provisionamento de cerca de R$ 46,5 bilhões em perdas por irrecuperabilidade de ativos em suas Demonstrações Contábeis de 2014 até 2020. Além dos prejuízos ao patrimônio da companhia, restou prejudicada sua imagem perante o mercado.

22. Em suma, essas três condutas – aprovação da inclusão e manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium nos PNs 2007-2011 a 2011-2015; aprovação dos PNGs 2012-2016 ao 2014-2018; e omissão em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva – materializaram atos de gestão ilegítimos e antieconômicos, os quais se desviaram dos interesses da companhia e comprometeram a sustentabilidade econômico-financeira da Petrobras.

23. Nessa linha, constatou-se o descumprimento do dever de diligência e de lealdade por parte dos ex-conselheiros. O descumprimento do dever de diligência se configurou a partir de suas vertentes mais relevantes: dever de se informar; dever de investigar; e dever de vigiar.

24. Destaca-se que os deveres de se informar e de investigar atrelam-se as aprovações dos Planos de Negócios da Petrobras, enquanto o dever de vigiar se afeiçoa a omissão do CA quanto sua atribuição estatutária de fiscalizar a DE. Tanto a omissão quanto as aprovações dos PNs caracterizam o descumprimento do dever de diligência quanto a meta de ampliação da capacidade de refino no país.

25. A partir de tais constatações, após análise das oitivas, na instrução preliminar (peça 211), concluiu-se que os membros do CA da Petrobras, entre junho de 2006 a fevereiro de 2015, apresentaram padrão sistêmico de descumprimento dos deveres fiduciários de diligência e lealdade insculpidos na Lei 6.404/1976, no exercício de suas principais atribuições estatutárias, no âmbito da implantação do Comperj, Rnest e Premium I e II. Tal padrão de conduta se constituiu de um conjunto de atos de gestão ilegítimos e antieconômicos, qualificadores de gestão ruinosa, da qual resultou dano injustificado ao erário.

26. Após exame individualizado, dos vinte membros que atuaram no CA da Petrobras, no período assinalado, doze foram considerados responsáveis pelas irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização 508/2015 (peça 211) e convidados a se manifestarem em respeito ao contraditório e à ampla defesa.

27. Finda a explanação, passa-se a apresentar os argumentos preliminares, comuns e aproveitáveis a todos os responsáveis arrolados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

I. Análise das preliminares e argumentos comuns

I.1. Da prescrição da pretensão punitiva

28. Todos os responsáveis alegaram que teria operado a prescrição da pretensão punitiva, com base em entendimento do STF de que incidiria a prescrição quinquenal para a pretensão punitiva, dada a previsão do art. 1º da Lei 9.873/1999. Citam a tese inserta no tema 899, o qual aponta ser "prescritível a pretensão de ressarcimento fundada em decisão do Tribunal de Contas".

29. Mencionam precedentes do STJ e do STF em que haveria entendimento pela prescrição quinquenal.

30. Por fim, parte dos ex-conselheiros fez menção ao TC 000.006/2017-3, no qual haveria posicionamento do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro alinhado ao STF no sentido da possibilidade da prescrição de cinco anos.

I.1.1. Análise

I.1.1.1. Considerações iniciais

31. Preliminarmente, cabe ressaltar duas considerações que impactam na prescrição de pretensão punitiva dos responsáveis.

32. Primeiro, é de se considerar que as deliberações acerca de planos de negócios na Petrobras possuem uma natureza complexa e intertemporal. Esses planos corporativos são elaborados sempre considerando a carteira de investimentos existente e projetando receitas, grau de endividamento e a realização de novos investimentos para um horizonte temporal de cinco anos. Com essa natureza plurianual, portanto, o PN 2007-2011 (peça 67), por exemplo, define os valores de investimento (capex), de custeio (opex) e traz previsão de partida de empreendimentos, projeções acerca de metas corporativas, evolução do perfil de receitas, programa de dispêndios, indicadores financeiros, entre outras informações, para o respectivo horizonte temporal, enquanto o PN 2008-2012 (peça 70), aprovado no ano seguinte, traça comparações com o plano anterior, se aproveita de suas projeções, e delibera sobre a continuidade ou não de projetos e metas estabelecidos.

*33. Reconhecendo-se essa característica da intertemporalidade dos planos de negócios da Petrobras, é de se concluir que sucessivas deliberações de administradores em aprovações de planos de negócio se caracterizam como **atos contínuos**, uma vez que as decisões em um determinado plano não se desprendem das decisões sucedentes por serem intrinsecamente relacionadas em conteúdo e lógica estratégica.*

*34. Dito isso, o conjunto dos atos que se analisam nesta instrução, situados entre 2006 e 2015, se materializa em **ato contínuo de administração corporativa** por parte dos conselheiros da Petrobras, à medida da duração de seus respectivos mandatos.*

35. No que tange a prescrição por ato contínuo, há de se expor que o Acórdão 2.330/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Augusto Nardes, destaca que "tratando-se de pagamento irregular de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo da prescrição da pretensão punitiva do TCU será a data do último pagamento indevidamente realizado, em analogia à regra do direito penal afeta ao crime permanente".

36. Analogamente ao presente caso, cabe considerar que a prescrição no caso em tela passa a contar a partir da data da última aprovação de planos de negócios realizada pelo conselheiro antes de sua saída do colegiado.

37. Uma segunda consideração deve ser delineada quanto à conduta omissiva em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva por parte do CA. Para tanto, cita-se parágrafo do Relatório de Fiscalização:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

> *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" (peça 135, p. 100).*

38. Conforme pontuado anteriormente, o dever de diligência possui diferentes desdobramentos, como o dever de se informar, de investigar e de vigiar. Do trecho acima, constata-se que da obrigação de fiscalizar a gestão da Diretoria Executiva se materializa o dever de vigiar, positivado no Estatuto Social da Petrobras. As aprovações dos Planos de Negócio se inserem na seara dos deveres de se informar e de investigar.

39. Nesse sentido, o descumprimento do dever de vigiar fica assente com a conduta de omissão quanto a fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficácia da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

40. Cabe ressaltar que o dever de vigiar assemelha-se ao dever de se informar pela natureza proativa na busca por informações, diferindo do dever de se informar 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.

41. Contudo, ressalva-se que a obrigação de fiscalizar os atos da DE não pode ser entendida como a supervisão de cada uma das atividades desenvolvidas pela companhia (peça 135, p. 140). Além disso, embora perene, a fiscalização de atos da DE, no presente caso, refere-se aqueles vinculados as decisões envolvendo os empreendimentos de refino que conjugavam a meta de ampliação da capacidade de refino no país. Tal atribuição também deve ser entendida no contexto em que se dava o exercício do cargo de conselheiro, de reuniões mensais que, por vezes, versavam sobre assuntos não associados aos Planos de Negócios e aos projetos de refino.

42. Logo, a conduta omissiva imputada aos ex-conselheiros está intrinsecamente ligada à aprovação dos Planos de Negócios de 2007-2011 a 2011-2015, os quais representaram a decisão de incluir e manter os projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium ainda sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da essencial manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos. Tanto é assim que os responsáveis que incorreram <u>unicamente</u> na conduta de aprovação dos PNGs 2012-2016, 2013-2017 e 2014-2018 não foram arrolados na conduta omissiva de fiscalizar a DE.

43. Nesse sentido, em razão da indissociável relação entre essas condutas, as quais configuraram o descumprimento do dever de diligência pelos ex-conselheiros no que tange aos empreendimentos de refino, entende-se que o tratamento quanto a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento deve ser semelhante, de modo que uma vez configurada a prescrição do ato de aprovação dos PNs, também se configuraria a prescrição da conduta omissiva.

44. Após as considerações iniciais, traz-se a análise quanto aos argumentos atinentes às ocorrências da prescrição da pretensão punitiva.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

I.1.1.2. Análise da prescrição da pretensão punitiva dos conselheiros

45. De pronto, a instrução anterior já havia se antecipado as alegações aqui trazidas (peça 211, p. 9-10). Ocorre que, em recente sessão do Plenário desta Corte, houve mudança do entendimento e fixação de resolução acerca da prescrição no TCU. A Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022, definiu que a prescrição punitiva e de ressarcimento neste Tribunal observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509 (art. 1º).

46. Dessa forma, nos termos do art. 2º da referida norma, as pretensões punitiva e de ressarcimento prescrevem em cinco anos a contar dos termos iniciais dispostos no art. 4º, o qual transcreve-se na íntegra:

> *Art. 4° O prazo de prescrição será contado:*
>
> *I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;*
>
> *II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;*
>
> *III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;*
>
> *IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;*
>
> *V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.*

47. A partir das considerações iniciais, observa-se que o termo inicial da prescrição se enquadra no inciso V do art. 4º, em virtude do caráter continuado das aprovações dos Planos de Negócio. Nesse sentido, cabe averiguar o momento em que cada Conselheiro se ausentou do colegiado de modo a identificar o último PN aprovado por cada, momento a partir do qual passaria a correr a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento (Tabela 1).

Tabela 1 – Data de saída do colegiado e último ato aprovado por cada responsável

Conselheiros	Data de entrada no CA	Data de saída do CA	Último ato aprovado	Data da última aprovação
Fábio Colletti Barbosa	1/4/2005	23/9/2011	PN 2011-2015	22/7/2011
Francisco de Albuquerque	3/4/2007	29/4/2015	PNG 2014-2018	25/2/2014
Guido Mantega	4/4/2006	26/3/2015	PNG 2014-2018	25/2/2014
Jorge Gerdau Johannpeter	1/4/2005	2/4/2014	PNG 2014-2018	25/2/2014
José Sérgio Gabrielli de Azevedo	22/7/2005	13/2/2012	PN 2011-2015	22/7/2011
Josué Chistiano Gomes da Silva	1/11/2011	29/4/2013	PNG 2013-2017	15/3/2013
Luciano Galvão Coutinho	4/4/2008	26/3/2015	PNG 2014-2018	25/2/2014
Márcio Zimmermann	22/3/2010	27/2/2015	PNG 2014-2018	25/2/2014
Maria das Graças Foster	13/2/2012	6/2/2015	PNG 2014-2018	25/2/2014
Miriam Belchior	22/7/2011	29/4/2015	PNG 2014-2018	25/2/2014
Sérgio Franklin Quintella	8/4/2009	29/4/2015	PNG 2014-2018	25/2/2014
Silas Rondeau Cavalcanti	4/4/2006	28/4/2011	PN 2010-2014	18/6/2010

48. A tabela anterior demonstra que há quatro datas a partir da qual se inicia a contagem da prescrição, conforme as aprovações da qual os ex-conselheiros participaram. Com base nisso e na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

prescrição quinquenal vigente, a pretensão punitiva e de ressarcimento se daria de acordo com a Tabela 2.

Tabela 2 - Potencial prescrição a partir de cada último ato aprovado

N º de responsáveis	Último ato aprovado	Data da última aprovação	Data da potencial prescrição
1	PN 2010-2014	18/6/2010	18/6/2015
2	PN 2011-2015	22/7/2011	22/7/2016
1	PNG 2013-2017	15/3/2013	15/3/2018
8	PNG 2014-2018	25/2/2014	25/2/2019

49. Identificado o termo inicial e a data da potencial prescrição, cabe verificar a existência de causas que interrompem a prescrição, situação em que começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo. O art. 5º da Resolução-TCU 344/2022 traz as causas interruptivas da prescrição:

> *Art. 5º A prescrição se interrompe:*
>
> *I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;*
>
> *II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;*
>
> *III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;*
>
> *IV - pela decisão condenatória recorrível.*
>
> *§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.*

50. De pronto, no âmbito do presente processo, tem-se que existiram atos inequívocos que buscaram apurar os fatos, nos termos do inciso III, art. 5º, da citada resolução, detalhados a seguir em ordem cronológica:

- *A abertura do presente processo, TC 003.502/2016-3, em 5/2/2016, para realização de auditoria específica para avaliar a responsabilidade do Conselho de Administração da Petrobras, com a fiscalização se iniciando em 12/4/2016, data da primeira Portaria de Fiscalização (peça 8);*
- *Relatório de Fiscalização 508/2015, incluído nos autos em 31/3/2018 (peça 135);*
- *Acórdão 1.839/2018-TCU-Plenário, de 8/8/2018, proferido no âmbito destes autos para realizar oitiva da Petrobras de forma a apurar melhor as irregularidades constatadas (peça 143), cujo envio da comunicação se deu em 06/09/2018 (peça 146); e*
- *Instrução da Unidade Técnica, incluída nos autos em 7/5/2021 (peça 211).*

51. Ainda, o Despacho do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, de 27/8/2021 (peça 218), autorizou a audiência dos responsáveis, sendo os ex-conselheiros formalmente notificados em 03/09/2021 (peças 221 a 232). Novamente, ocorreu a interrupção da prescrição, dessa vez por força do inciso I do art. 5º.

52. Para análise da prescrição, verifica-se, primeiramente, se houve decurso do prazo de cinco anos entre o termo inicial e o 1º ato interruptivo (Tabela 3).

Tabela 3 – Decurso de tempo entre termo inicial e 1º ato de interrupção

N º de responsáveis	Último ato aprovado	Termo inicial de contagem	1º ato interruptivo	Tempo transcorrido
1	PN 2010-2014	18/6/2010	12/4/2016	5 anos e 10 meses
2	PN 2011-2015	22/7/2011	12/4/2016	4 anos e 9 meses
1	PNG 2013-2017	15/3/2013	12/4/2016	3 anos e 1 mês

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

8	PNG 2014-2018	25/2/2014	12/4/2016	2 anos e 2 meses

53. De pronto, observa-se que o Sr. Silas Rondeau Cavalcanti, cujo último ato aprovado consta da segunda linha da Tabela 3 (PN 2010-2014, em 18/6/2010), não pode mais ser sancionado em virtude da prescrição da pretensão punitiva pelo decurso de mais de cinco anos entre o termo inicial e o 1º ato que interromperia sua prescrição, nos termos da Resolução-TCU 344/2022.

54. Quanto aos demais responsáveis, não há prescrição no primeiro momento tendo em vista prazo menor que cinco anos entre o termo inicial de contagem da irregularidade praticada e o 1º ato que interrompeu a prescrição. A partir desse primeiro ato, a contagem de prazo se reinicia.

55. Em sequência, cabe verificar, a contar desse novo marco de início de prazo, o qual passa a ser igual a todos os demais responsáveis, se teria operado a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento. A Tabela 4 inclui todos os atos interruptivos previstos e a data em que restariam prescritas as condutas irregulares.

Tabela 4 - Atos interruptivos e data prevista para prescrição

Nº de responsáveis	**Novo termo inicial de contagem**	**2º ato interruptivo**	**3º ato interruptivo**	**4º ato interruptivo**	**5º ato interruptivo**	**Data prevista para a prescrição**
11	12/4/2016	31/3/2018	6/9/2018	7/5/2021	3/9/2021	03/09/2026

56. A tabela anterior encerra as discussões quanto a ter ocorrido a prescrição, uma vez que entre os atos interruptivos não houve transcurso maior do que três anos. Logo, o novo prazo passa a correr a partir de 3/9/2021, de modo que a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento só operaria em 3/9/2026.

57. Por fim, a Resolução-TCU 344/2022, em seu art. 8, dispôs sobre a possibilidade a existência de prescrição intercorrente, situação que ocorre quando o processo fica paralisado por mais de três anos. Já se antecipa que não houve prescrição intercorrente. O maior período em que o processo permaneceu parado foi de 9/11/2018, quando há inclusão de termo de ciência de comunicação, em 9/11/2018 (peça 202) e a inclusão de elementos probatórios nos autos, em 28/4/2021 (peças 204 a 210), prazo este de dois anos e cincos meses.

58. Ainda que se alegasse que o recebimento de comunicação não fosse ato considerado como evidência de andamento regular do processo, as causas interruptivas da prescrição principal, também interrompem a intercorrente (art. 8º, §2º, da Resolução-TCU 344/2022). O segundo ato de interrupção da prescrição principal mencionado anteriormente data de 6/9/2018 (peça 146), confrontado com a inclusão de elementos probatórios nos autos em 28/4/2021, o prazo transcorrido seria de dois anos e sete meses, ainda inferior aos três anos necessários para a prescrição intercorrente.

59. Diante do exposto, tendo em vista o período de atuação de cada ex-conselheiro no CA da Petrobras e as disposições da Resolução-TCU 344/2022, há de reconhecer a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento do TCU apenas para o Sr. Silas Rondeau Cavalcante.

60. Com relação aos demais responsáveis, a prescrição da pretensão punitiva não os atinge, sendo passíveis de aplicação de multa e inabilitação para cargo em comissão ou função de confiança.

I.2. <u>Da incompetência do TCU e absolvição perante a CVM</u>

61. Os ex-conselheiros alegam que o TCU não possuiria competência para fiscalizar e apurar ilícitos praticados por administradores de sociedades anônimas, cabendo exclusivamente à CVM fiscalizar a observância dos deveres fiduciários entabulados na Lei 6.404/1976.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

62. Segundo os defendentes, a falta de competência deste Tribunal restaria assente dado que teria sido afastada a ocorrência de dano ao erário no presente caso, com análise do Tribunal recaindo sobre o cumprimento dos deveres fiduciários pelo CA da Petrobras, competência da CVM.

63. Entendem que se existisse dano ao erário, caberia ao TCU apurá-lo, mas limitando-se às tipificações e competências insculpidas na Constituição Federal e em sua Lei Orgânica, sem averiguar o suposto descumprimento da Lei das SA, dado que condenação com base na referida lei só seria aplicável pela CVM.

64. Alegam que a Lei 13.303/2016 submete os gestores à fiscalização atinente ao mercado de capitais, a qual seria de âmbito da CVM, inclusive a fiscalização atinente ao cumprimento dos dispositivos da Lei 6.404/1976, não dando azo aos Tribunais de Contas para interferir em atos de gestão da companhia. Ainda, tais atos seriam passíveis de controle apenas à luz do direito privado, não se confundindo com atos administrativos, estes sim de direito público e passíveis de controle pelos tribunais de contas.

65. Indagam, em suma, que atos regidos pelo direito público seriam de competência fiscalizatória do TCU, mas atos de gestão, sob os pressupostos do direito privado, fugiriam ao Tribunal, sendo de atribuição exclusiva da CVM, conforme a Lei 6.385/1976.

66. Nessa linha, argumentam que foram absolvidos pelo colegiado da CVM nos processos PAS/CVM nº 19957.010647/2019-7 (05/2016) e PAS/CVM nº 19957.011654/2019-14 (06/2016), os quais apuraram possíveis faltas dos administradores da Petrobras com seus deveres fiduciários na construção da Rnest e do Comperj, respectivamente. Em ambos os processos, teriam sido absolvidos da acusação de falta de diligência na aprovação das mudanças de fase da Rnest e do Comperj, bem como da acusação de falta de diligência na supervisão dos controles internos da Petrobras.

67. Há também menção ao PAS/CVM nº 19957.010637/2019-51 (2015/2386), relativo a possível responsabilidade do CA da Petrobras por descumprimento ao art. 155 da Lei 6.404/976, e ao PAS/CVM nº 19957.005789/2017-71 (2017/0294), o qual apurou a responsabilidade de administradores e conselheiros fiscais da Petrobras quanto a suposto descumprimento de norma contábil atrelada ao impairment na elaboração das demonstrações contábeis nos anos de 2010 a 2014. Nestes, também teria havido a absolvição de conselheiros arrolados nos presentes autos.

68. Por fim, segundo os defendentes, as condutas que se busca analisar no presente processo do TCU se assemelhariam às apuradas pela CVM, de maneira que instaurar nova apuração seria tentativa de dupla penalização. Assim, haveria ofensa ao princípio do non bis in idem quanto à possibilidade de sanção do TCU por conduta similar à absolvida pela CVM.

I.2.1. Análise

69. Primeiramente, cumpre esclarecer que o dano ao erário decorrente da implantação das refinarias não foi afastado. Conforme apontou o Acórdão 2.750/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler (TC 026.363/2015-1) e o Acórdão 784/2021-TCU-Plenário (TC 006.981/2014-3), de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, o dano à implantação das refinarias inequivocamente existe. Todavia, reconheceu-se estar diante de um caso com múltiplas facetas, variáveis e contingências, que impossibilitavam expurgar de modo adequado a parcela incerta do dano para fins de quantificação do débito. Tal situação sugeria a busca por métodos alternativos que, mesmo restritos à parcela do débito (débito mínimo), propiciassem maior grau de certeza de que a responsabilização dos gestores não fosse além do risco a que efetivamente expuseram a empresa.

70. No caso dos empreendimentos citados anteriormente, há diversos processos no TCU que apuram superfaturamentos contratuais na Rnest e Comperj, nos quais o liame causal dos sobrepreços praticados não se dá diretamente com as condutas dos responsáveis, mas com atos de corrupção,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

fraude a licitações, jogos de planilha, termos aditivos inadequados, entre outros, atribuídos a rol de responsáveis específicos em cada caso, em cada processo.

71. Contudo, existem outras dimensões do dano que, mesmo sem a certeza necessária para imputação de débito, podem ser atribuídas à atuação de outros responsáveis, entre eles, os ex-conselheiros. E esse dano de múltiplas facetas é extremamente complexo de ser aferido, por envolver impactos provocados na restrição de caixa da companhia pela frustração de receitas ocasionada pelo atraso no cronograma de entrada das refinarias, aliada ao fato de se estar praticando à época uma política de preços de combustíveis abaixo da paridade internacional. Ainda, por levar adiante projetos de investimento que ensejariam custos adicionais decorrentes de projetos de engenharia mal concebidos e de fortes indícios de malversação de verbas, como alertado pelo TCU em relação à Rnest e Comperj.

72. Esses, entre outros motivos, provocaram, ademais, a financiabilidade mais onerosa das necessidades de caixa da companhia por se haver extrapolado o patamar de dívida diligente em nível acima do que o indicado na política de disciplina de capital da própria empresa e muito superior a um peer group de outras petroleiras mundiais de mesmo porte, utilizado como benchmark. Até mesmo parte do dano de imagem sofrido pela Petrobras, que levou a perda significativa de valor acionário, poderia ser atribuído às condutas não diligentes dos conselheiros aqui tratadas.

73. Trecho do relatório que acompanhou o Acórdão 2.750/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, destacou a evolução desse cenário temerário de endividamento:

> *64. Consoante diagnóstico externado por José Mauro de Morais, técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura do Ipea, os investimentos na Rnest contribuíram para elevação do nível de endividamento a patamares preocupantes, os quais aumentaram o risco de crédito da Petrobras sobre seu grau de investimento no mercado bancário, a ponto de inseri-la em uma crise financeira:*
>
> *'Para realizar os investimentos nos campos de petróleo do pré-sal e* ***em quatro novas grandes refinarias de petróleo - Abreu e Lima, em Pernambuco; Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), no Rio de Janeiro; Premium I, no Maranhão; e Premium II, no Ceará -, a Petrobras endividou-se pesadamente: de 2006 a 2014, sua dívida líquida elevou-se de US$ 8,7 bilhões para US$ 106,2 bilhões*** *(tabela 1), isto é,* ***crescimento de doze vezes.*** *Como resultado, a dívida sobre a geração de caixa, isto é, a relação dívida líquida/Ebitda, passou de 0,38 para 4,77, ultrapassando muito o limite prudencial de 2,5. Nessa mesma tendência, a* ***alavancagem (relação dívida líquida/patrimônio líquido + dívida líquida) saltou de 13% para 48%****, ou seja,* ***muito acima do limite de 35% que a própria companhia havia planejado anteriormente'*** *(MORAIS, J. M. Petrobras: crise financeira e de credibilidade e recuperação recente. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, IPEA, n. 53, p. 19, out. 2017) (peça 640, p. 1) (grifos nossos).*

74. Portanto, configura-se inequívoca a existência de impactos prejudiciais à Petrobras em virtude dos efeitos negativos da gestão da dívida da companhia, decorrentes das condutas dos conselheiros à época, razão pela qual podem ser multados na forma do art. 58, III, da Lei 8.443/1992.

75. Dando continuidade as análises dos argumentos, os responsáveis fizeram menção a suposta interferência de órgãos de controle nos negócios de empresas estatais, com citação aos seguintes dispositivos legais:

> *Lei 13.303/2016, art. 90:*
>
> *As ações e deliberações do órgão ou ente de controle não podem implicar interferência na gestão das empresas públicas e das sociedades de economia mista a ele submetidas nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas.*
>
> *Lei 6.223/1975:*
>
> *Art. 7º - As entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou qualquer entidade da respectiva administração indireta*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo.

§ 1º - A fiscalização prevista neste artigo respeitará as peculiaridades de funcionamento da entidade, limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos, e levará em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia.

Art. 9º Os Tribunais de Contas, no exercício da fiscalização referida no artigo 8º, não interferirão na política adotada pela entidade para a consecução dos objetivos estatutários e contratuais.

76. Da leitura dos dispositivos legais, de fato há clara prescrição quanto a não interferência dos órgãos de controle na gestão de empresas públicas e sociedades de economia mista. Todavia, diferentemente do alegado, o Tribunal não interferiu na formação da política ou nas tomadas de decisão adotadas pelos conselheiros da Petrobras. O papel inicial deste Tribunal foi compartilhar com a alta administração da Petrobras os resultados de investigações havidas na base contratual dos empreendimentos da Rnest e Comperj, em privilégio à transparência e accountability de suas ações de controle, de modo a contribuir com informações úteis para a melhor decisão empresarial. Os negócios foram conduzidos à época de forma totalmente independente, sem nenhuma interferência direta ou indireta do TCU nas deliberações.

77. Em trabalho secundário típico de controle ex post, se investigam nesta oportunidade, as condutas de administradores de sociedades de economia mista, por estes se sujeitam tanto ao regime de direito público quanto ao de direito privado, como firma a jurisprudência desta Corte:

> *39. Vale mencionar também que o voto do Exmo. Ministro Relator Vital do Rêgo que subsidiou o Acórdão 784/2021-TCU-Plenário deixou assente o entendimento de que o administrador de sociedade de economia mista se sujeita tanto ao regime de direito público quanto de direito privado, de modo que qualquer lei tratando de matéria contábil, financeira, operacional e patrimonial da União e de suas entidades públicas pode ser utilizada como critério na verificação de legalidade pelo controle externo. Ainda, convém transcrever o seguinte trecho do citado voto:*
> *75. Concordo com as ponderações da Seinfra de que **a adoção de norma afeta ao Direito Empresarial para delinear conduta associada à gestão de recursos pública é válida e viável**, uma vez que a Lei das S.A. se aplica às sociedades anônimas de economia mista e, por extensão, ao julgamento de atos de gestão pelo TCU. Nessa toada, **o descumprimento dos deveres fiduciários pelos administradores pode ter como consequência a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico**, nos termos do que dispõe a Lei Orgânica do TCU. (grifamos)*
>
> *40. Trata-se, in casu, do padrão mínimo de conduta para os administradores de empresa estatal exploradora de atividade econômica de capital aberto, sobretudo pelo fato de a Lei 8.443/1992 não exaurir nem especificar quais as condutas a serem seguidas pelos administradores responsáveis por recursos públicos federais, conforme assentado no Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro José Múcio, cujo voto expressa essa posição:*
> *4. Quanto à apuração das responsabilidades dos dirigentes, a equipe de auditoria analisou **em que medida os atos de gestão 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 dos dirigentes contribuiu para a ocorrência do dano.***
> *5. 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 o principal parâmetro legal para avaliar o desempenho dos executivos da Petrobras no caso em discussão (também foi usado o próprio estatuto social da entidade). Essa lei define as competências do Conselho de Administração e da Diretoria, e estabelece os deveres e responsabilidades dos administradores de uma S.A. (também aplicáveis a órgãos técnicos e consultivos), que são, em síntese: deveres de diligência, de lealdade e de informar; atuação em***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

> ***busca dos interesses da companhia, sem desvio de poder; e não intervenção em operações quando houver interesse conflitante com o da companhia.***
> *6. O aludido diploma legal apresenta ainda as hipóteses em que os dirigentes estão isentos de responsabilização pelas perdas que causarem. O art. 158 define que o administrador não responde pessoalmente por atos regulares de gestão, exceto se proceder: "I - dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo; II - com violação da lei ou do estatuto". O § 6º do art. 159 estabelece que "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". Esses dispositivos originaram-se do* ***business judgement rule (expressão usualmente traduzida como "regra de decisão empresarial"), preceito do direito societário norte-americano, que prevê, em casos de prejuízo da companhia, a possibilidade de afastar a responsabilização do agente quando este atua nos limites de suas competências, com lisura e boa-fé, sendo o dano, nessas situações, considerado como inerente à atividade econômica.***
>
> *(...)*
>
> ***9. Portanto, tendo como base essas referências, sobretudo a Lei das S.A., pôde-se estabelecer um padrão de conduta esperado dos gestores, sendo os desvios em relação a esse parâmetro sujeitos à intervenção deste Tribunal, com a possível adoção de medidas tendentes a punir os responsáveis e a promover o ressarcimento de eventual débito apurado.*** *(grifos nossos)*
>
> *41. Aduz-se, por fim, que as condutas dos administradores da Petrobras, objeto desta instrução, serão avaliadas à luz da interpretação sistêmica desse conjunto normativo, com o objetivo de garantir o devido e eficiente uso dos recursos públicos federais (peça 211, p. 5-6) (grifos no original).*

78. Tem-se, então, que os administradores de sociedades de economia mista estão sujeitos a normas de Direito Público, podendo a Lei 6.404/1976 e normativos internos da própria Petrobras serem utilizados como balizadores das condutas esperadas dos administradores, cujos desvios são passíveis de serem sancionados pelo TCU.

79. No que tange aos dois processos da CVM em que os conselheiros teriam sido absolvidos, salienta-se que deliberações administrativas de outras entidades não vinculam o julgamento desta Corte de Contas, o que decorre do princípio de independência das instâncias.

80. Tal princípio é sempre destacado em julgados desta Corte:

> *A* ***atuação do TCU não está sujeita às atuações do Poder Judiciário****, visto que as atribuições do Tribunal emanam diretamente da Constituição Federal, não podendo ele se furtar ao exercício de suas competências constitucionais em face de possíveis pronunciamentos de outros órgãos estatais. (Acórdão 288/2009-TCU-Segunda Câmara, relator Exmo. Ministro Augusto Sherman)*
>
> *O* ***trâmite no âmbito do Judiciário de ação penal ou civil, versando sobre o mesmo assunto, não obsta o prosseguimento do processo no Tribunal de Contas da União****. (Acórdão 1.177/2007-TCU-Primeira Câmara, relator Exmo. Ministro Augusto Nardes)*
>
> *A* ***existência de processo judicial não obsta a atuação do TCU****,* ***mesmo tendo por objeto idênticas responsabilidades, haja vista a independência de instâncias e a competência exclusiva do TCU para verificação do emprego de recursos federais****. (Acórdão 6.723/2010-TCU-Primeira Câmara, relator Exmo. Ministro Marcos Bemquerer) (grifou-se).*

81. Em complemento, traz-se ainda Voto do Exmo. Ministro Vital do Rêgo em sede do Acórdão 784/2021-TCU-Plenário:

> *Em prosseguimento, alguns responsáveis defenderam que o TCU não teria competência para julgar os atos de gestão dos executivos e diretores da Petrobras em relação ao Comperj, porquanto o Tribunal só poderia intervir em casos de violação à norma de direito público.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

> *Acompanho a unidade técnica e refuto tal posição por entender que o administrador de sociedade de economia mista se sujeita tanto ao regime de direito público quanto ao regime privado, de forma concomitante.* ***A atuação sancionatória do TCU e da CVM, por exemplo, pode atingir os mesmos responsáveis, pelas práticas das mesmas condutas, mas não se sobrepõem, por possuírem propósitos distintos.*** *(grifou-se).*

82. Portanto, apesar de poderem incidir sobre os mesmos responsáveis, pela prática das mesmas condutas, as atuações sancionatórias do TCU e da CVM não se sobrepõem, pois têm origem em leis distintas, com propósitos díspares. A atuação da CVM é dada na da Lei 6.385/1976, ao passo que a do TCU é regrada por sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992). Aquela autarquia busca a proteção dos interesses dos investidores do mercado de capital, enquanto o TCU tem a vocação de proteger o erário. Aos investidores privados prejudicados cabe buscar ressarcimento perante o Judiciário, não sendo a CVM competente para tal propósito.

83. Em resumo, a decisão colegiada da CVM em processo sobre o mesmo objeto não vincula decisão do TCU.

84. Pelo exposto, o fato de terem sido absolvidos na CVM quanto às mazelas ocorridas na implantação e nos contratos de construção das refinarias Rnest e Comperj, não os torna impedidos de serem sancionados pelo TCU pela ausência de diligência na aprovação de planos de negócio que incluía a ampliação da capacidade de refino da companhia, considerando a conjuntura empresarial da época, caracterizada por dívida elevada, restrição da capacidade de caixa e de relevantes alertas de inviabilidade econômica de projetos incluídos na carteira de investimentos, nem em razão da omissão desses conselheiros em sua importante atribuição de fiscalizar a gestão da DE, em especial, quando existente alertas de irregularidades graves por parte de órgãos de controle, TCU e CN.

85. Da mesma forma, não procede o argumento de existência de bis in idem quanto à possível penalização dos responsáveis.

86. Conforme jurisprudência assentada pelo Acórdão 346/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler:

> *As penalidades previstas na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) podem ser aplicadas conjuntamente com outras previstas na legislação, a exemplo das estipuladas pelas Leis 8.112/1990 e 8.429/1992.* ***O princípio do non bis in idem não veda a possibilidade de a legislação atribuir mais de uma sanção administrativa a uma mesma conduta.*** *(grifou-se).*

87. No presente caso, as penalidades encontram-se previstas na Lei 8.443/1992, sendo utilizadas as condutas previstas na Lei 6.404/1976 como um padrão de conduta exigível de gestores que se encontram sob o alcance da jurisdição do TCU. Tais penalidades não obstam a aplicação de outras sanções previstas na própria Lei 6.404/1976 ou na Lei 6.385/1976, as quais são de competência da CVM.

88. Portanto, não procede o argumento dos responsáveis quanto a incompetência do TCU sobre a matéria e a violação ao princípio do non bis in idem.

I.3. Da análise dos fatos à luz dos normativos vigentes à época

89. Em suma, os ex-conselheiros aludem que o TCU não pode se utilizar de normas não vigentes à época como critério para responsabilização, o que feriria o princípio do tempus regit actum.

90. Ainda, em alusão a julgado da CVM, os responsáveis indicam que a análise de fatos pretéritos no contexto atual poderia incutir viés de retrospectiva, de modo que caberia cautela adicional do julgador. Assim, o TCU realizaria avaliação retrospectiva enquanto a atuação dos conselheiros teria se dado de forma prospectiva.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

91. Mencionam que, à época dos fatos, inexistia no Brasil a disciplina de governança e da accountability citadas pela unidade técnica. Tais conceitos só teriam sido difundidos no país após a edição da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e o referencial teórico citado no Relatório de Fiscalização 508/2018 (peça 135) data de 2013 em diante.

92. Nessa linha, o Relatório de Fiscalização 508/2015 (peça 135) teria se utilizado de normativos publicados anos após os acontecimentos da Operação Lava jato para análise dos fatos e imputação de responsabilidades, à exemplo o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa (2016), Referencial Básico de Governança do TCU (2014), Código Brasileiro de Governança Corporativa (2015), etc.

93. Ainda nesse sentido, criticam a lógica consignada na instrução anterior de que os princípios fundamentais preconizados por tais publicações e adotados como critério na fiscalização seriam assentes desde muito antes, incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro na forma da Lei 6.404/1976 bem como outros normativos internos da Petrobras. Essa lógica ignoraria os avanços em posicionamentos e se situaria fora da realidade dos fatos apontados à época da aprovação dos Planos de Negócio.

94. Isso posto, argumentam que atos passados não poderiam ser julgados com base em modelos atuais de governança, de modo que caberia reanálise dos fatos à luz das circunstâncias vividas à época.

I.3.1. Análise

95. De início, pondera-se que os avanços citados pelos responsáveis quanto as práticas de governança não inovam com relação aos princípios em que se assentavam à época dos fatos. Afinal, havia sim claros standards elencados no próprio Estatuto Social da Petrobras vigente à época, bem como na própria Lei 6.404/1976.

96. Importante mencionar que a atividade de fiscalização se faz predominantemente na modalidade ex post. Nem por isso os procedimentos e critérios utilizados na fiscalização deixaram de considerar os fatos e circunstâncias do momento no qual as decisões ora controvertidas foram tomadas. Justamente por isso, o relatório de auditoria traçou todo o panorama vivenciado pelos gestores à época das aprovações, evidenciando a devida preocupação com o cenário e os fatos narrados naquele tempo. Ou seja, os fatos foram analisados à luz das circunstâncias da época, sob critérios de governança estipulados pelo Estatuto Social da empresa e pela Lei das Sociedades Anônimas.

97. Os fatos foram retirados de atas de reuniões do conselho, apresentações e resumos executivos, ou seja, as mesmas informações disponíveis aos gestores à época das decisões inquinadas. Os critérios de auditoria foram elaborados a partir de princípios, normas, jurisprudência e doutrina do Direito Societário e do mercado de capitais, complementados pelas disposições de normativos internos da Petrobras, todos vigentes à época dos fatos.

98. Os referidos códigos e referenciais de boas práticas que foram citados – estes sim, mais hodiernos – apenas ilustram o avanço do arcabouço regulatório mundial sobre a temática.

99. Especificamente em relação à caracterização de atos irregulares, estes foram calcados na sequência de aprovações dos Planos de Negócios realizada pelo CA da Petrobras, em nítida infração aos deveres fiduciários dispostos na Lei 6.404/1976, com base nos documentos disponíveis à época pelos administradores, bem como nas atribuições daquele colegiado conforme o Estatuto Social da Petrobras vigente no período.

100. Sendo assim, não procede a argumentação.

I.4. <u>Da não individualização da conduta</u>

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

101. Em resumo, argumentam que a unidade técnica não teria individualizado as condutas atribuídas aos membros do CA da Petrobras, deixando de indicar o elemento subjetivo qualificador da conduta, como postulado da culpabilidade.

102. Ademais, suscitam que a instrução anterior não teria demonstrado a deliberação específica que gerou os supostos prejuízos, informando apenas as atas aprovadas à época, as quais não tinham como objetivo deliberar diretamente acerca das operações citadas no Relatório de Fiscalização 508/2015 (peça 135).

103. Também sugerem que se teria deixado de indicar os atos específicos praticados por cada ex-conselheiro e quais deliberações em que atuaram teriam concorrido para efetivar as irregularidades, aduzindo, ainda, que os artigos violados também não trariam a compreensão sobre o enquadramento típico dos fatos.

104. Nessa linha, haveria prejuízo à produção de provas pelas defesas, pois o Relatório de Auditoria não teria delimitado ou individualizado os fatos.

I.4.1. Análise

105. Preliminarmente, o Relatório de Fiscalização 508/2015 (peça 135, p. 63 a 109) detalhou minudentemente cada aprovação dos Planos de Negócio, apontou o impacto dos projetos de refino no âmbito de cada plano e os red flags que chegavam ao conhecimento do CA à época, além de ter explicitado a sinergia existente entre as refinarias em construção, a política de investimento e a política de financiabilidade da companhia. Ou seja, não foi uma aprovação pontual, mas um conjunto de deliberações pelas quais os ex-conselheiros foram chamados em audiência que respaldavam e permitiam a continuação dos projetos de construção de refinarias na carteira de investimentos da Petrobras ainda que presentes fortes indícios de que tais projetos trariam prejuízos significativos à própria companhia.

106. A partir desse conjunto de atos e do panorama traçado à época, a instrução anterior passou à individualização e caracterização da conduta.

107. Ou seja, diferentemente do alegado pelos defendentes, as condutas foram devidamente individualizadas na instrução anterior. O fato de as condutas individuais serem similares a mais de um responsável revela-se pela natureza colegiada do conjunto de decisões, que eram deliberadas em sessões do Conselho de Administração.

108. Conforme jurisprudência do TCU, membros colegiados respondem solidariamente por todos os atos praticados pelo órgão, salvo posição individual divergente, fundamentada e registrada na ata de reunião na qual a decisão foi contraposta (Acórdão 3.045-TCU-Plenário, Acórdão 140/2021-TCU-Plenário, Acórdão 1.001-TCU-Plenário). Dito isso, os conselheiros à época respondem pelas consequências decorrentes das decisões colegiadas das quais participaram com voto, como se fossem condutas individuais, salvo expressa manifestação contrária.

109. Portanto, as condutas ilícitas dos membros do CA da Petrobras são idênticas, consistentes com aprovação colegiada dos planos de negócio eivados de vícios, tal como apontados na instrução anterior. O fato de as condutas serem semelhantes a mais de um responsável em um determinado período, não implica descaracterização ou inexistência de elemento subjetivo, ou mesmo caracterizaria responsabilização objetiva.

110. As condutas dos responsáveis encontram-se individualizadas na instrução anterior, cujo Apêndice A traz a Matriz de Responsabilização (peça 211, p. 56-68). Inclusive, pontua-se que aspectos particulares de cada responsável foram considerados para determinação da reprovabilidade das condutas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

111. Diante disso, não procede o argumento de que não houve a devida individualização e caracterização das condutas.

I.5. Da assunção de riscos de negócio

112. Os defendentes argumentam que a assunção de riscos era inerente ao negócio, não se podendo confundir com red flags. Os riscos teriam sido observados pelo CA quando da aprovação dos projetos para ampliação da capacidade de refino.

113. Aduzem que a mera assunção de risco não se traduz em violação do dever de diligência, de modo que o TCU confundiria a assunção natural de riscos do negócio com falta de diligência em decisões empresariais, desconsiderando o dinamismo do mercado e a capacidade criativa e de assumir riscos do empresário. Mesmo com mínima margem de êxito, a assunção de risco deve ser considerada como estratégia empresarial válida e jamais ato sem diligência ou zelo em relação a companhia.

114. Nessa linha, citam trecho de parecer do Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, no qual, em processo envolvendo a Petrobras, pontua que o risco é inerente à atividade empresarial.

115. No âmbito da CVM, fazem menção a entendimento do Diretor Gustavo Machado Gonzalez no âmbito do PAS CVM 05/2016, o qual teria tratado de matéria análoga aos presentes autos, relativo ao cumprimento dos deveres fiduciários dos administradores da Petrobras na implantação da Rnest. No trecho citado, traz-se a ideia de que a assunção de risco é necessária para obtenção de retorno, sendo a tomada de decisões arriscadas essencial para desenvolvimento dos negócios da companhia. Já no PAS CVM 06/2016, o qual tratou de possível inobservância dos deveres fiduciários dos administradores da Petrobras na implantação do Comperj, o mesmo Diretor teria se posicionado quanto à impossibilidade de se considerar eventuais existências de red flags como assunção de risco desmedida.

I.5.1. Análise

116. Como mencionam os ex-conselheiros, a tomada de decisão de negócios está sujeita a riscos, afinal, quem busca retorno econômico com projeto de investimentos está suscetível a intempéries do mercado. Ou seja, o risco de insucesso faz parte da atividade empresarial.

117. Ao tratar do dever de diligência, o relatório de fiscalização deixou isso evidente:

> *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 (peça 135, p. 17).*

118. Portanto, não há óbice para existência de prejuízo na tomada de decisão quanto a implementar projetos de investimento, desde que respeitados a lei e os normativos internos da companhia. Estas normas é que delimitam os contornos da decisão negocial, cuja discricionariedade não pode ser confundida com assunção de riscos ilimitados.

119. Nessa linha, o racional utilizado pelo TCU na avaliação da implantação da meta de ampliação da capacidade de refino, consubstanciada essencialmente nos projetos Comperj, Rnest e Premium I e II, não foi a identificação de escolhas arriscadas, mas de escolhas que negligenciaram prerrogativas importantes do CA, como solicitar esclarecimentos sobre quaisquer atos ou contratos aos diretores, acompanhar a qualidade dos controles internos, determinar a realização de inspeções e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

auditagens bem como a contratação de especialistas (peça 121, p. 5-7), além da não utilização do Comitê de Investimentos (peça 59, p. 13).

120. Além disso, toda tomada de decisão sobre investimentos deve considerar a conjuntura empresarial do momento. E o que havia diante dos conselheiros era um quadro de restrição da capacidade de geração de receitas, a extrapolação do nível de endividamento e um conjunto de investimentos com fortes indícios de inviabilidade econômica e de grande materialidade.

121. Ora, o risco assumido pelos conselheiros deve estar alinhado ao "apetite a risco" da companhia. Não coube ao TCU indicar o nível de risco adequado. Isso se verifica pelo compliance ao Estatuto Social, Regimento Interno do CA, Sistemática de Investimentos, métricas estabelecidas pela Petrobras e outros normativos internos. E, novamente, eram claros os sinais de que a conjuntura empresarial não era favorável.

122. Há de se expor que tais normativos internos delimitam a "capacidade criativa e de assumir riscos do empresário", tal como alegado pelos defendentes, de modo a exercer controle preventivo de conflito de agência, que se estabelece quanto os agentes (gestores) extrapolam os interesses dos principais (acionistas). Assim, a devida medida do "apetite ao risco" que a empresa aceita correr se interpõe à discricionariedade de seus gestores.

123. De outro modo, a maximização dos lucros e/ou a minimização de riscos são decisões discricionárias do gestor, mas que se estabelecem dentro dos limites impostos pela companhia, por meio de seus normativos. Extrapolar esses limites enseja responsabilização.

124. Ao Controle Externo coube apenas avaliar a assunção de riscos que exorbitaram tal discricionariedade, e não aqueles inerentes à atividade empresarial.

125. A título de exemplo, havia clara orientação corporativa no sentido de se manter o índice Dívida Líquida/Ebitda no máximo em 2,5, mas mesmo com ciência de que o indicador havia ultrapassado o limite em 2013 e que assim tenderia a se manter em 2014, conselheiros à época aprovaram o PNG 2013-2017, sem grandes alterações, mantendo os elevados investimentos da carteira de refino mesmo diante de relevantes indicativos de atrasos e aumentos de custos.

126. Isto posto, o risco de resultado adverso, ainda que intrínseco à atividade empresarial, não pode servir de escusa para falta de diligência. As aprovações dos planos de negócios com a manutenção recorrente dos projetos de refino em carteira na situação em que se encontravam já indicavam elevada probabilidade, ou mesmo a certeza, de causar prejuízos aos cofres da companhia, considerando a conjuntura empresarial de capacidade restritiva na geração de receitas, extrapolação dos níveis de endividamento e os diversos alertas existentes sobre a inviabilidade econômica daqueles projetos, principalmente em relação aos expressivos e sucessivos aumentos nos valores dos investimentos.

127. De forma suscinta, era possível constatar os seguintes red flags: (i) aumento sucessivo do capex, as quais eram orçadas em US$ 12 bilhões, em 2006, passaram para cerca de US$ 60 bilhões, em 2009 e 2010; (ii) diversos apontamentos do próprio TCU entre 2009 e 2012 acerca de irregularidades nas obras das refinarias; (iii) questionamentos de investidores ao CA da Petrobras, com foco em questões sobre o aumento dos investimentos do Abastecimento; (iv) sucessivas antecipações e postergações das datas de partida e mudanças nas configurações das refinarias, com impactos na capacidade de gerar receita; (v) reconhecimento do não cumprimento integral da Sistemática de Aprovação de Projetos quando da divulgação do PNG 2012-2014; e (vi) alerta levado pela DE ao CA acerca da aprovação da Rnest sem viabilidade econômica (peça 135, p. 96-100).

128. Em fecho, tais alertas, aliados ao já extrapolado limite de endividamento da companhia e à política de preços de combustíveis praticada à época – que inseria perda de receitas para a estatal – cabalmente atestavam, no mínimo, a necessidade de investigar mais pormenorizadamente os eventos,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

fazendo uso do aparato institucional ou de pareceres externos isentos, ou, ainda, de angariar melhores informações que não aquelas exclusivamente repassadas pela Diretoria Executiva.

129. Pelo exposto, refuta-se o argumento de que as decisões tomadas jaziam dentro da natural assunção de riscos do negócio e que inexistiam red flags no caso concreto.

I.6. Do limite de atuação do Conselho de Administração

130. Os ex-conselheiros alegam que o CA é órgão de função estratégica, com atribuição de fixar a orientação geral dos negócios, traçando objetivos estratégicos e diretrizes, além da fiscalização da gestão da Diretoria Executiva, sem, todavia, interferir nos atos diários da companhia.

131. Assim, aduzem que as atribuições dos diretores e conselheiros não se confundem, sendo aqueles responsáveis pela gestão dos negócios da companhia a partir das diretrizes traçadas pelo CA. Destacam que as obrigações do colegiado seriam de meio e não de resultado.

132. Ademais, pontuam que o Conselho possuiria atribuições gerais não vinculadas a acompanhamentos pormenorizados de todos os projetos da companhia, não podendo exigir que membros deste colegiado propusessem eventuais adaptações aos projetos, função esta que caberia à diretoria.

133. Ainda, parte dos responsáveis afirma que não seria papel do CA verificar de forma exaustiva "a adequação dos valores de investimento ou a probabilidade de êxito das datas de partida dos projetos". Citam trecho do Voto do Ministro Vital do Rêgo no âmbito do Acórdão 834/2021-TCU-Plenário, relativo as irregularidades na aquisição da refinaria de Pasadena pela Petrobras, o qual pontua que os membros do conselho "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" (peça 327, p. 18).

134. Indagam que, segundo a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos do Sistema Petrobras, a DE decidiria baseada nos DIP, enquanto a decisão do CA seria tomada a partir do resumo executivo encaminhado pela DE. Desse modo, não seria exigível do conselheiro a investigação de documentos produzidos e aprovados por instâncias inferiores.

135. Nessa linha, a apreciação dos projetos não era da alçada do CA, sendo que a Sistemática (peça 118) não determinava qualquer interferência deste colegiado no seguimento dos projetos de investimento.

136. Por fim, expõem que eventuais ilícitos cometidos pela Diretoria Executiva não implicam presunção de irregularidade pelo Conselho de Administração. Ou seja, o CA não poderia ser responsabilizado por atos ilícitos praticados pela DE. Tal entendimento estaria presente em diferentes Acórdãos do TCU.

I.6.1. Análise

137. A instrução anterior em nenhum momento imputou responsabilidade aos membros do CA por atos ilícitos dos diretores. De fato, existe diferenciação entre as condutas da DE e do CA, o que foi devidamente explicitado na instrução anterior e no relatório da fiscalização (peças 135 e 211).

138. Enquanto o CA tem visão mais estratégica, com foco na governança da companhia e traçando o direcionamento de seus negócios, a DE tem o encargo de planejar e gerir os negócios da companhia.

139. Em comunhão com os preceitos da Lei 6.404/1976, cabe colacionar as atribuições do CA inseridas no Estatuto Social da Petrobras de 2007, as quais foram reproduzidas nos Estatutos subsequentes:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

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 - deliberar sobre aumento de capital com emissão de ações preferenciais, dentro do limite autorizado, na forma do § 1º do art. 4º deste Estatuto Social (grifou-se) (peça 56, p. 12).

140. Portanto, fica assente que ao CA competia definir a orientação geral dos negócios da companhia, aprovar planos estratégicos, de dispêndios e de investimentos, além de avaliar resultados de desempenho, fiscalizar a gestão dos diretores (incluindo prerrogativa de demandar quaisquer informações necessárias), definir limite de alçada para aprovação de contratos ou operações e definir políticas globais financeiras e de investimento.

141. É de se notar que para o exercício dessas atribuições, os membros do CA devem saber ponderar, de um lado, a capacidade de geração de receitas e, de outro, o nível de investimentos, considerando o volume de dispêndios e os respectivos riscos de insucesso, além do patamar de endividamento empresarial. Essas atividades são basilares para orientações gerais de negócios, definição de planos estratégicos e da melhor gestão financeira da companhia. A não observância do apetite a risco corporativo, da disciplina de capital e das diretrizes gerais de investimentos estabelecidas em seu estatuto e normativos internos sugere atuação não diligente ou até mesmo desleal por parte dos conselheiros.

142. Essa situação é bem observada a partir de 2011 quando a política de preços de combustíveis (PPC) da Petrobras toma outro rumo, mantendo-se grande defasagem entre o preço dos derivados no mercado interno em comparação com preço no mercado internacional. Essa defasagem reduziu significativamente sua capacidade de geração de caixa e, consequentemente, comprometeu o financiamento primário de investimentos a partir de seu capital próprio. Ou seja, a financiabilidade dos investimentos viria de mais endividamento, em um momento em que o limite estabelecido pelo próprio CA já estava bem próximo de ser atingido, tendo sido ultrapassado em 2012.

143. Há que se expor que nesse período o balanço entre o volume de petróleo importado e exportado pela Petrobras era praticamente nulo. Ou seja, diferentemente da realidade atual, a maior parcela de receitas da Petrobras não vinha da venda de petróleo no mercado internacional, mas da venda de combustíveis no mercado interno.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

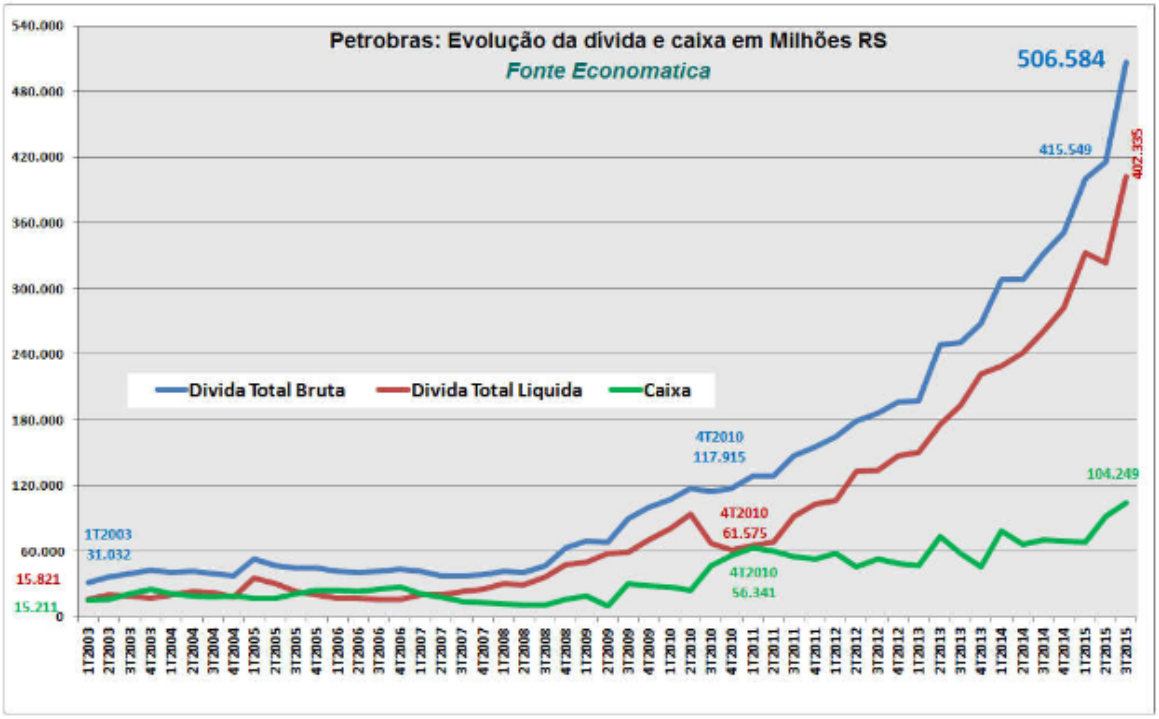
144. Nesse cenário, projetos de investimentos de elevada materialidade e risco, com claros indicativos de inviabilidade econômica, postergação de cronogramas, má concepção de projetos, malversação de verbas em contratos, como se mostravam os projetos de novas refinarias, exigiam dos conselheiros maior cautela na avaliação de resultados, de desempenho e na definição das políticas de investimento.

145. A PPC e sua condução pelos administradores da Petrobras foi objeto de análises detalhadas em processo desta Corte de Contas (TC 030.033/2016-0), ainda pendente de apreciação pelo Plenário desta Corte, razão pela qual se mantém o sigilo das informações ali insertas. Todavia, importante mencioná-la em decorrência das atribuições de governança dos conselheiros da Petrobras à época.

146. Ainda, importa asseverar que não está se falando em projetos de baixa monta, mas sim de empreendimentos que abarcavam toda estratégia definida pela Petrobras de ampliação da capacidade de refino. Partindo de um processamento de 1.790 barris de óleo por dia em 2008, as refinarias Rnest, Comperj e Premium I e II tinham previsão de incrementar mais 1.300 barris de óleo por dia de capacidade de refino até 2020, conforme o Plano Estratégico da Petrobras para o horizonte de 2020 (peça 71, p. 27). As projeções iniciais estabelecidas, em 2006, no valor de US$ 12 bilhões para aumento dessa capacidade saltaram para mais de US$ 80 bilhões em 10 anos.

147. Essa tríade de alertas – valores crescentes de investimentos de elevada materialidade e risco, política de preços que retirava valor da companhia e maior necessidade de financiamento de operações por meio de endividamento – estavam à disposição dos conselheiros e a eles competia analisá-las. Apesar de a Petrobras já àquela época manter um dos maiores patamares aceitáveis de endividamento (2,5 vezes a dívida líquida/EBITDA), comparativamente a outras petroleiras internacionais de porte semelhante, esse limite foi ultrapassado. Quanto maior o nível de endividamento e alavancagem, maior o risco atribuído à companhia e, consequentemente, maiores as taxas de juros e menores os prazos de amortização a serem cobrados em novos financiamentos, prejudicando ainda mais a situação financeira da Petrobras naquele ciclo (2011-2015). E a situação nos anos seguintes piorou muito.

148. Há muitas informações disponíveis que dão a dimensão do endividamento da Petrobras naquele período. Um exemplo é o gráfico abaixo, que ilustra a evolução da dívida da empresa:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

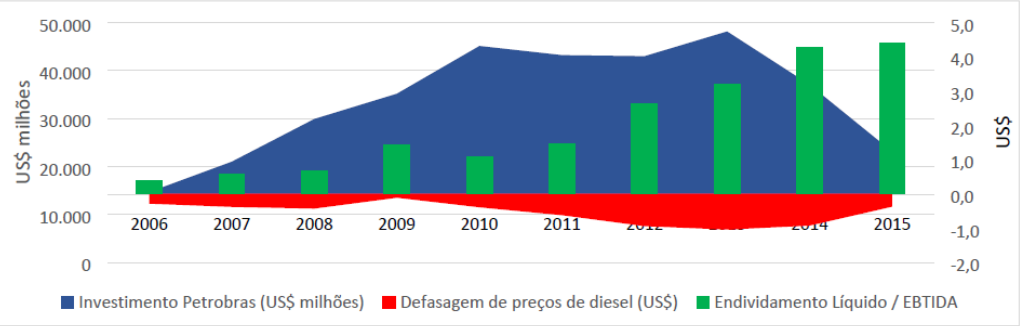
Fonte: Economática (Disponível em: https://www.sermasa.com.br/pt/noticias/petrobras-atinge-divida-recorde-meio-trilhao-de-reais. Acesso em 28/7/2022)

149. Continuando as análises dos argumentos, em nenhum momento o relatório ou a instrução sugerem que os conselheiros deveriam ter buscado exaustivo conhecimento acerca dos pormenores de cada refinaria, como alegado, mas que, sob visão conjunta dos investimentos e da conjuntura econômico-financeira da companhia, detivessem ciência acerca dos principais indicadores dos projetos de refino, os quais representavam estratégia ambiciosa da companhia. Afinal, desde a década de 1980, a Petrobras não investia na construção de novas refinarias.

150. Frente a tamanho desafio, a certeza quanto à adequação de análises técnico-econômico-financeiras dos projetos, previsibilidade firme das datas de partida (geração de receita) e a financiabilidade eficiente dos investimentos, sem comprometer a saúde econômico-financeira da companhia, seria o mínimo exigido como conduta diligente dos decisores.

151. Avaliar o desempenho da Petrobras e fixar um plano estratégico carecia de ciência acerca dessas informações fundamentais, dado que o valor dos investimentos no refino e a natureza dos investimentos tinha impacto integrado em toda atividade empresarial da companhia, especialmente quanto à necessidade de financiamento dos crescentes valores, conforme bem pontuado no Relatório de Fiscalização 508/2015:

> 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 (peça 135, p. 86).

152. Logo, havia à disposição dos conselheiros um conjunto de informações que indicava a delicada conjuntura econômico-financeira da empresa, além de expressar graves alertas associados aos projetos de ampliação do parque de refino, com projetos de refinarias que não se sustentavam economicamente. A análise horizontal desse conjunto de informações está no cerne das atividades de conselheiros, que jamais podem se afastar da real capacidade empresarial para encampar planos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

estratégicos desconexos, que exponham a companhia a situações de risco que extrapolam os limites estabelecidos em seus normativos. Agir de forma contrária é ato não diligente e desleal.

I.7. Do direito de confiar nas informações prestadas pelos subordinados

153. Em suma, alegam os conselheiros que o direito de confiar nas informações apresentadas pela Diretoria Executiva seria legítimo, não sendo possível condená-los por confiar nas informações recebidas.

154. Nessa linha, sugerem que o direito de confiar estaria relacionado diretamente ao dever de fiscalizar, não sendo este exercido se houvesse a confiança nas informações fornecidas pela Diretoria Executiva, por técnicos e auditores independentes. Indicam, ainda, que não caberia aos conselheiros serem especialistas em todas as matérias a eles submetidas, razão pela qual se mostrava adequada a confiança depositada nas informações prestadas pelos subordinados.

155. Ademais, aduzem que o direito de confiar seria indispensável para a boa gestão da companhia. Ponderam que os Diretores à época, mesmo aqueles posteriormente condenados na Operação Lava Jato, possuíam anos de trabalho, notórios conhecimentos e currículos exemplares, sem existir motivo razoável que pudesse levá-los a questionar as informações repassadas. Ou seja, à época, a Diretoria Executiva gozava de confiabilidade e credibilidade quanto a seus posicionamentos, projeções e estudos.

I.7.1. Análise

156. O direito de confiar foi apresentado como argumento de defesa no sentido de justificar a não solicitação de investigações ou a reunião de maiores informações a respeito dos projetos de investimento em refinarias. Alegam, assim, que os diretores apresentavam um quadro indicativo de investimentos saudáveis e que nenhuma outra informação seria exigível para suportar suas tomadas de decisão para a aprovação dos planos de investimento.

157. Consoante do direito de confiar nas informações prestadas, o Relatório de Fiscalização 508/2015 tratou diretamente do assunto:

> *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 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,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

> ***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****" (grifos no original) (peça 135, p. 89-90).*

158. Em complemento, o Voto condutor do Acórdão 784/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, o qual trata da implantação do Comperj, suscitou que:

> *Questão peculiar trazida em conjunto por alguns envolvidos trata sobre o direito de confiar. Nesse particular, defenderam que tinham o direito de confiar nas informações prestadas por superiores, pares ou subalternos. Assim, por não terem motivo para desconfiar ou duvidar das informações e conteúdos apresentados, aprovaram a continuidade das fases.*
>
> *De forma prudente, a unidade técnica expôs o contraponto do direito de confiar externado pelo dever de se informar.* ***Os administradores poderiam confiar nas informações que lhes eram fornecidas desde que não tivessem ficado passivos, sob pena de se afrontar o dever de diligência, quando, em face dos alertas registrados no caso concreto, nada questionaram e nada aprofundaram sobre os riscos da tomada de decisão****.*
>
> *No caso em* ***exame havia registros de muitos elementos que demandavam maior acuidade por parte de quem gerenciava e aprovava o prosseguimento das fases do projeto****. Há registro de incompletude de requisitos para avanço entre os FEL, seguidos aumentos nas estimativas de custos, mudanças nas datas de partida, alterações de escopo, restrições destacadas em pareceres especializados, além de inúmeros achados apontados pelo TCU ao longo da execução do complexo. Em face do exposto, os argumentos não devem ser acatados. (grifou-se).*

159. Há que se repisar que as informações disponíveis aos conselheiros demonstravam uma delicada conjuntura econômico-financeira da empresa, com represamento da capacidade de gerar receitas por causa das políticas de precificação, um nível elevado de endividamento e um extraordinário aumento das necessidades de capital para investir no aumento da capacidade de refino. Novamente, as estimativas de capex informada aos conselheiros pela Diretoria Executiva para os projetos das refinarias saltaram de US$ 12 para US$ 60 bilhões entre 2009 e 2010, o que indica um incremento de 400%.

160. Portanto, além do fato de o direito de confiar não ser absoluto, era dever funcional dos conselheiros analisar o conjunto de informações econômico-financeiras da companhia de modo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

paralelo aos pleitos por investimentos em projetos de refino ambiciosos, de grande materialidade e significativos riscos.

161. Assim, mesmo confiando nas informações entregues pela DE em relação aos projetos de refinarias, a aprovação da manutenção desses projetos na carteira de investimentos da companhia exigia dos conselheiros análise mais abrangente e horizontal, de modo a verificar se os planos de negócio exporiam a Petrobras a situações de risco que extrapolavam os limites a eles atribuídos pelo Estatuto Social e pelas regras e princípios da boa governança de empresas estatais.

162. As informações necessárias ao bom juízo eram disponíveis a todos os conselheiros, muitas delas expressas inclusive em relatórios e demonstrações financeiras publicadas. E a simples alegação de que não havia informação suficiente implica, no mínimo, em desrespeito a outro dever estatutário, que é o dever de se informar. Afinal, a avaliação de resultados de desempenho empresarial e o planejamento financeiro e estratégico de investimentos é atribuição expressamente delimitada aos conselheiros, conforme o estatuto empresarial em vigor à época e que perdura até os dias recentes.

163. Logo, ainda que legítimo, o direito de confiar encontra limites no presente caso, de modo que não procede o argumento de que a confiança nas informações prestadas, em especial pela DE, seria suficiente para não responsabilização dos conselheiros.

I.8. <u>Do erro grosseiro e disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro</u>

164. Os defendentes pontuam que o art. 158 da Lei das S.A. determina que o administrador pode ser responsabilizado se violar lei ou estatuto, ou se dentro de suas atribuições, agir com culpa ou dolo. Nessa seara, cravam ser imprescindível observar os preceitos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente os arts. 22 e 28, os quais demandam a avaliação das circunstâncias e obstáculos reais enfrentados pelo gestor na prática de seus atos, podendo ser ele responsabilizado se agir ou se omitir com dolo ou erro grosseiro, devendo este estar devidamente comprovado nos autos.

165. Afirmam que a realidade enfrentada pelos membros do CA à época era complexa, devendo suas condutas serem analisadas à época dos fatos, conforme demanda o art. 22 da LINDB, no sentido de que a regularidade da conduta e validade dos atos devem levar em conta as circunstâncias práticas que porventura tenham imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

166. Para efeitos de sanção, segundo os ex-conselheiros, deveria haver comprovação de dolo ou culpa grave. Citam que o art. 28 da referida norma aponta que o agente público só responde pessoalmente por suas decisões e opiniões técnicas caso atue com dolo ou erro grosseiro, o qual não teria sido devidamente caracterizado nos presentes autos.

167. Apontam que o art. 28 da LINDB exige a comprovação de ato ilícito doloso ou erro grosseiro, aquele "praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia" (art. 12, §1º, do Decreto 9.830/2019). Assim, seria necessária a demonstração de, no mínimo, culpa grave, a qual não poderia ser presumida.

168. Ou seja, destacam que se exige a comprovação de dolo ou culpa (baseada em erro grosseiro) para que o administrador seja sancionado. Ocorre que não seria esse o caso dos defendentes, cujos PNGs teriam sido aprovados sem nenhuma intenção dolosa ou culposa.

169. Também fazem menção ao Decreto 9.830/2019 que regulamentou aspectos da responsabilização de agentes públicos, o qual deixaria assente que somente por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia ou dolo e erro grosseiro poderia ser possível a responsabilização. Nenhuma destas, segundo os defendentes, seria encontrada nos presentes autos.

170. Por fim, argumentam que a unidade técnica estaria atuando com base nos resultados para atingir as tomadas de decisões, o que seria vedado pelo art. 13, §3º do citado decreto: "§ 3º O mero

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público".

I.8.1. Análise

171. Inicialmente, convém destacar trecho do Despacho do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro que ampara o respeito ao citado art. 22 da LINDB:

> *77. De tal modo, a análise de responsabilidade que se segue nesta instrução levou em consideração as circunstâncias fáticas envoltas no processo de governança dos projetos de investimento da Petrobras para valoração da gravidade dos atos cometidos, inclusos eventuais agravantes e atenuantes disponíveis nos autos, assim como a eventual caracterização de erro grosseiro, com o objetivo de subsidiar a decisão do relator e do colegiado do Tribunal, aos quais incumbe a aplicação das sanções. (peça 218, p. 11).*

172. As análises realizadas na instrução levaram em consideração os preceitos da LINDB, traçando todo o panorama envolto às aprovações de cada plano de negócios, consubstanciado nas respectivas Atas do CA.

173. No tocante à caracterização das condutas como erros grosseiros, à luz do art. 28 da LINDB, cumpre trazer maior detalhamento das análises realizadas.

174. O art. 28 da LINDB dispõe que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

175. O Decreto 9.830/2019 regulamentou a matéria, e seu art. 12, §1º, trouxe a definição de erro grosseiro: "aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão de elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia". Em complemento, o §2º impõe que não será configurado erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o erro grosseiro.

176. Ademais, o §4º do art. 12 do referido decreto insere a necessidade de se verificar a complexidade da matéria e as atribuições exercidas pelo agente público para sua responsabilização. Já o §8º ressalva que o disposto no art. 12 não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento de seus deveres constitucionais e legais.

177. Além das considerações legais, já existe jurisprudência na Corte de Contas acerca da definição de erro grosseiro. De forma suscinta, o entendimento vigente destaca que o erro grosseiro, para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, é aquele decorrente de grave inobservância do dever de cuidado, aquele praticado com culpa grave (Acórdãos 1.689/2019, 2.924/2018, 2.391/2018, todos do Plenário).

178. Nessa linha, cita-se também jurisprudência mais recente deste Tribunal, adaptada aos novos preceitos da LINDB:

> *Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado (Acórdão 3327/2019-1ª Câmara, rel. Vital do Rêgo).*

179. Assim, o erro grosseiro, o qual advém da culpa grave, seria aquele perceptível por pessoa com diligência abaixo do normal. A situação fática e o contexto na qual se insere a tomada de decisão darão os contornos para caracterização do erro grosseiro.

180. No que tange à situação fática do caso em tela, o relatório que acompanhou o Acórdão 1.839/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, trouxe-a de forma detalhada, adentrando em cada aprovação dos planos de negócios da Petrobras do ano de 2007, com a gênese da meta de ampliação da capacidade de refino, até 2014, consequente escalada do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

endividamento da Petrobras, somada à política de preços de combustíveis que impactava a geração de caixa da companhia, como fonte de financiamento para os projetos de investimento.

181. A janela de responsabilização pode ser segregada, basicamente, em dois períodos: aprovação dos PNs 2007-2011 ao 2011-2015, os quais representaram a gênese e o avanço da referida meta, calcada nas refinarias Rnest, Comperj e Premium I e II; e a aprovação dos PNGs 2012-2016 ao 2014-2018, em que os projetos de refino já não apresentavam mais viabilidade econômica e a Petrobras buscava harmonizar, sem sucesso, seus indicadores de investimento, orçamento, preço e investimento.

182. A partir desses dois momentos, foram avaliados o descumprimento dos deveres fiduciários de diligência e lealdade dos responsáveis. O dever de diligência foi segregado, para exame, nos deveres de se informar, investigar e vigiar.

183. Reporta-se, novamente, que em relação à carteira de investimentos em refinarias, foram constatados inúmeros red flags, especialmente no primeiro período de aprovações: (i) aumento sucessivo do capex das refinarias, orçadas em US$ 12 bilhões em 2006, e US$ 60 bilhões em 2009 e 2010; (ii) diversos apontamentos do TCU entre 2009 e 2012 acerca de irregularidades em contratos de obras das refinarias; (iii) questionamentos de investidores ao CA da Petrobras, com foco em questões sobre o aumento dos investimentos do Abastecimento; (iv) sucessivas antecipações e postergações das datas de partida e mudanças nas configurações das refinarias; (v) reconhecimento do não cumprimento integral da Sistemática de Aprovação de Projetos quando da divulgação do PNG 2012-2014; e (vi) alerta levado pela DE ao CA acerca da aprovação da Rnest sem viabilidade econômica (VPL negativo).

184. Tais alertas somavam-se ainda à política de preços que contrastava com a necessidade de financiamento para os projetos de investimento, existindo alertas quanto ao risco de o endividamento da companhia ultrapassar patamar definido pelo próprio CA (peça 90, p. 6, 23 e 38-43; peça 91, p. 56; peça 360, p. 3).

185. Consoante o dever de se informar, seu descumprimento foi evidenciado por: (i) ausência de análises dos riscos e alertas relacionados aos projetos de investimento de refinarias; (ii) confiança excessiva nas informações prestadas pela Diretoria Executiva; (iii) inoperância do Comitê de Investimentos; (iv) prescindência de pareceres consultivos; e (v) desconhecimento da viabilidade econômica dos projetos de investimento, especialmente entre 2006 e 2011 (peça 135, 88-96).

186. Nesse ponto, o conhecimento da viabilidade dos projetos de refino era fundamental ao CA, de forma a adquirir sensibilidade sobre o efeito combinado e indissociável da política de preços do plano de investimentos, ambas decisões de alçada do CA, com seu efeito potencial no endividamento da companhia perfazendo aspecto de responsabilidade do colegiado.

187. Em relação ao dever de vigiar, constatou-se: (i) ineficiente sistemática de fiscalização e acompanhamento; (ii) ineficácia da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria; e (iii) desconhecimento dos controles internos; (iv) ausência ações ante apontamentos do TCU e do CN de irregularidades em investimentos nas refinarias (peça 135, p. 100-106).

188. Já o descumprimento do dever de lealdade pautou-se pela dissonância entre os objetivos declarados e os efetivamente perseguidos pelo CA da Petrobras quanto aos projetos de ampliação da capacidade de refino no país. A justificativa para desenvolvimento e manutenção em carteira dos projetos de refino foi exclusivamente empresarial, visando obtenção de lucro. Todavia, ainda que inviáveis economicamente, foram mantidos em carteira e as respectivas obras foram continuadas. Ou seja, a aprovação dos PNGs com a manutenção dos empreendimentos foi contraditória ao interesse declarado pela Petrobras. Também contraditória se mostraram as ações do CA da Petrobras a partir de 2011, já com receitas postergadas em função do adiamento da entrada em operação das refinarias, a política de preços de combustíveis adotada reduziu ainda mais a geração de caixa da companhia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

apesar das projeções de investimento e orçamento para os projetos de refino já estarem em nível elevado, o que contribuiu sobremaneira para o aumento do endividamento da companhia, que já se encontrava em patamar elevado.

189. Para se ter uma ideia, em apresentação ao colegiado da Petrobras (Ata CA 1.393 - peça 102, p. 30-31) em 2014, a área de desempenho registrou que "o Indicador Endividamento Líquido/EBITDA alcançou 4,00" e que "o elevado ritmo de investimentos elevou o endividamento líquido em 52%", quando o limite estatutário seria de 2,5. Assim, fica assente que a aprovação dos Planos de Negócios, sem adequada harmonização do nível de investimento, financiamento e política de preços dos combustíveis expôs a risco a própria continuidade dos negócios da Petrobras, conjuntura que demonstra terem agido em desconformidade aos interesses da companhia.

190. O Relatório de Fiscalização 508/2015, em tópico específico, explicou as razões que levaram a percepção de 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", bem como deixou assente que o colegiado "tinha consciência do alto risco de ultrapassar os limites de endividamento sem que o aumento de preços, a redução dos investimentos ou uma combinação de ambos fosse realizada" (peça 135, p. 106-109).

191. Assim, a situação fática ilustra que o conjunto de decisões de aprovação dos Planos de Negócios, no que tange aos empreendimentos de refino, representou evidente falta de cautela e distanciamento das disposições do Estatuto Social da Petrobras e da Lei das S.A., o que configura elevado grau de imprudência e negligência, ou mesmo, a grave inobservância do dever de cuidado, apto a configurar erro grosseiro, conforme citada jurisprudência desta Corte de Contas.

192. Inclusive, trecho do voto do Exmo. Ministro Vital do Rêgo no reiterado Acórdão 834/2021-TCU-Plenário aduz que o não alinhamento ao dever de se informar e investigar configuraria erro grosseiro:

> *Os responsáveis alegam que tal descuido teria sido mitigado em função de a avaliação da fairness opinion, do Citigroup, ter considerado o preço justo. O documento usado por quem decidiu continha três parágrafos sinalizando uma boa operação, elaborado por meio de dados de entrada fornecidos pela própria área responsável da Petrobras, cujos exames de cenários mais uma vez foram omitidos por quem deveria fornecer e não solicitados por quem deveria requisitar.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

> ***Esses dois fatos denotam a quebra no dever de diligência em relação aos administradores, estes alcançados pelos dispositivos da Lei 6.404/1976. Não perseguiram o dever de se informar, tampouco de investigar, o que se configura como "erro grosseiro" nos termos do artigo 28 da Lei 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)*** *(grifou-se).*

193. Em outra vertente, a diligência abaixo do mínimo exigível nas condutas adotadas pelos responsáveis fica mais evidente quando transcritas críticas de conselheiros da Petrobras, especialmente daqueles que assumiram o cargo a partir de 2013, consignadas em Atas do colegiado:

> *(...) 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:*
>
> *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) (peça 135, p. 81-82).*

194. Repisa-se que não se tratava de projetos corriqueiros, mas sim de alta materialidade e risco, se inserindo em estratégia da companhia de aumentar a capacidade de refino no intuito de auferir ganhos com as margens de refino do petróleo bruto. Projetos de implantação de refinarias não eram executados pela Petrobras desde a década de 1980. O investimento previsto em 2006 foi de US$ 12 bilhões e chegou a US$ 60 bilhões em 2009 e 2010. Ainda que diante dessa escalada da materialidade, que alcançou uma variação de 500%, merece destaque que, nas Atas de aprovação de tais Planos de Negócios, havia pouco debate sobre a matéria. E, mesmo quando o colegiado tomou ciência do iminente risco de que o endividamento da companhia ultrapassaria os limites estabelecidos, não houve conduta diversa por parte dos ex-conselheiros, que continuavam dando seguimento a projetos de investimento de alto custo e risco, com fortes indicativos de ausência de retorno econômico, além de terem sido objeto de apontamentos de irregularidades por parte do TCU e CN.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

195. Por fim, vale acrescentar que os ex-conselheiros não eram pessoas despreparadas ou sem familiaridade com o mundo empresarial. Como fizeram questão de pontuar, possuíam formação acadêmica invejável, sendo que alguns detinham trajetória profissional em cargos relevantes no Governo Federal, enquanto outros vasta experiência em empresas privadas, inclusive como conselheiros. Ou seja, eram pessoas altamente qualificadas para atuar como membros do Conselho da Petrobras.

196. Logo, tinham discernimento para entender a conjuntura econômica-financeira da companhia, os altos riscos dos investimentos em refino, a redução na geração de caixa com a política de preços adotada e a escalada do nível de endividamento. Contudo, deixaram de analisar essas questões fundamentais, negligenciando o panorama em que se encontrava a Petrobras e o potencial prejuízo a que levaria.

197. Diante do exposto, constata-se que restou caracterizado o erro grosseiro na atuação dos ex-conselheiros.

I.9. Da aplicação da business judgment rule

198. Os responsáveis argumentam que, conforme a business judgment rule, os administradores não poderiam ser responsáveis por decisões tomadas de forma desinteressada, independente, de boa-fé e diligente.

199. Ou seja, ponderam que a business judgment rule prescreve a não imputação de responsabilidade aos administradores quando a assunção de riscos ou eventual resultado negativo não for decorrente de violação dos deveres fiduciários.

200. Defendem que a decisão dos administradores possui discricionariedade, de modo que seu mérito não pode ser questionado pelas autoridades de fiscalização. A própria CVM teria reconhecido que não cabe ao regulador adentrar no mérito das decisões negociais, devendo as condutas dos gestores serem analisadas sob a égide da business judgment rule com presunção de ter o administrador agido no melhor interesse da companhia.

201. Assim, aduzem que as decisões foram tomadas de maneira informada, refletida e desinteressada, subsidiada por pareceres técnicos e com debate no colegiado.

202. Parte dos defendentes pontuam que a responsabilidade não deve ser analisada sob a ótica do que terceiros alheios a tomada de decisão considerariam como a melhor conduta, mas sim se a conduta tomada foi razoável.

I.9.1. Análise

203. Em suma, os ex-conselheiros alegam que cabe o resguardo da business judgment rule por terem atuado dentro de seus deveres fiduciários, tendo as decisões sido tomadas de forma informada, refletida e desinteressada, com base em documentos técnicos e no melhor interesse da companhia.

204. Preliminarmente, cabe citar o exposto no Voto do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, em sede do Acórdão 784/2021-TCU-Plenário, no sentido de que a business judgment rule não pode ser invocada em caso de falta de informações e de reflexão por parte de eventuais responsáveis:

> *Para avaliar se ele pode ser punido ou não, a doutrina enumera alguns requisitos que devem ser observados para que os julgadores possam aplicar o business judgment rule, todos eles ligados aos principais deveres dos administradores: (i) decisão desinteressada e independente; (ii) respeito ao dever de diligência; (iii) presença de boa-fé; e (iv) não deve haver abuso de discricionariedade por parte do administrador.*
>
> *Nessa seara, o princípio do business judgment rule não pode ser avocado no caso concreto em virtude da falta de informação e de reflexão por parte dos responsáveis observadas de forma recorrente nas decisões aqui em exame. Era esperado observância do dever de diligência e de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

> *lealdade tanto dos ex-gerentes quanto dos então diretores. A proposição de documentos e orientações por parte das gerências para subsidiar a decisão da Diretoria Executiva faz parte do processo decisório propriamente dito, que se constitui um ato composto.*

205. Assim, a aplicação da proteção da business judgment rule demanda, por parte do administrador, a comprovação de que a tomada de decisão foi de fato refletida, informada e desinteressada, tendo-se demonstrado o contrário. Nessa linha, os ex-conselheiros se apegam na retórica de que a forma prevaleceria sobre a essência, de tal modo que o cumprimento meramente formal dos requisitos de uma decisão indicaria diligência e lealdade, mesmo que, em essência, restasse caracterizado erro grosseiro.

206. O argumento não pode ser acolhido pois não corresponde ao que se verificou nas evidências trazidas aos autos. A falta de diligência foi demonstrada, sistematicamente, nas decisões que aprovaram os planos de negócios. De igual modo, o interesse empresarial da Petrobras não prevaleceu nessas decisões. Os fatos, análises e conclusões nessa linha foram devidamente demonstrados no tópico I.8. desta instrução.

I.10. <u>Do dever de lealdade</u>

207. Todos os ex-conselheiros alegaram terem agido, no que tange as aprovações dos planos de negócios, pautados no dever de lealdade, atuando de boa-fé e no interesse da companhia.

208. Segundo eles, a não observância do dever de lealdade implicaria necessariamente conduta de má-fé, no dolo em agir a favor de interesses escusos. Ou seja, somente se comprovado o dolo em agir com base em interesse próprio ou de terceiros, poderiam os conselheiros serem responsabilizados pelo descumprimento do dever de lealdade.

I.10.1. Análise

209. Neste tópico, cabe traçar importantes considerações acerca do dever de lealdade.

210. Pondera-se que sua nuança é mais abrangente que meramente o agir buscando vantagem pessoal ou de terceiros, como alegam os defendentes. Tal dever, em linha mais geral, impõe ao administrador atuar em benefício da companhia, mirando seus interesses acima de quaisquer outros.

211. Conforme formula o art. 155 da Lei. 6.404/1976:

> *O administrador deve servir com lealdade à companhia e manter reserva sobre 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.*

212. O inciso II do indigitado artigo registra ser vedado ao administrador omitir-se no exercício ou proteção de direitos da companhia. Ora, não há maior interesse para a companhia do que manter sua perenidade e a tomada de decisão em sentido contrário à preservação da companhia poderia suscitar o descumprimento do dever de lealdade, especialmente na presença de claros sinais de alerta que indiquem danos significativos e o caminhar nesse sentido, da possível insolvência.

213. No presente caso, investigações realizadas no curso da fiscalização levavam à conclusão exposta no Relatório 508/2015 de que não teria havido interferência política nas decisões dos conselheiros (peça 135, p. 43). Eles teriam agido exclusivamente no exercício da função de conselheiros da Petrobras, razão pela qual sê-lhes era exigida conduta diversa, mais diligente, tendo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

em vista a conjuntura econômica da empresa, os limites a eles impostos de assunção de riscos e a natureza, riscos inerentes, elevada materialidade e os alertas de irregularidades que apresentavam os investimentos na ampliação da capacidade de refino da companhia.

214. Assim, considerando que o interesse declarado da Petrobras consoante a implantação das refinarias era de obter retorno econômico, então mantê-las na carteira de investimento mesmo diante da conjuntura de restrição da capacidade de geração de caixa, do elevado nível de endividamento, dos recorrentes aumentos de investimentos, das postergações de datas de partida e de análises econômico-financeiras que indicavam claramente a inviabilidade econômica dos projetos se mostra contraditório ao referido interesse declarado e representa quebra ao dever de lealdade.

215. O efeito da decisão, no caso concreto, foi uma conjuntura econômico-financeira ainda mais gravosa, com forte exposição a risco durante o período em que os ex-conselheiros se mantiveram no CA, chegando a Petrobras a ser considerada pela OMC como a empresa de petróleo mais endividada do mundo, em matéria publicada em 2017 (disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,petrobras-passou-a-ser-a-empresa-de-petroleo-mais-endividada-do-mundo-alerta-omc,70001892608. Acesso em 29/7/2022).

216. Portanto, ainda que não comprovado estarem em busca de vantagens pessoais, mas por terem atuado com ausência da diligência exigida na definição de planos de negócio da companhia, o erro grosseiro dos conselheiros ao não analisarem elementos fundamentais para a tomada de decisões estratégicas, como a capacidade de geração de receita, o nível e o impacto do endividamento no fluxo de caixa e a natureza, os riscos inerentes, a elevada materialidade e os importantes alertas de irregularidades que apresentavam os investimentos na ampliação da capacidade de refino da companhia – inclusive de inviabilidade econômica –, expressam situação grave de grande afastamento aos interesses corporativos e, por conseguinte, configuram quebra ao princípio da lealdade.

I.11. <u>Da aplicação do Acórdão 834/2021-TCU-Plenário</u>

217. Este tópico trata da menção dos ex-conselheiros ao Acórdão 834/2021-TCU-Plenário (TC 025.551/2014-0), de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, o qual tratou das irregularidades na aquisição da refinaria de Pasadena pela Petrobras.

218. Apesar de menções ao referido acórdão terem sido feitas em partes específicas, o presente subtópico trata especificamente da alegação da aplicação da excludente de responsabilidade prescrita no § 6º do art. 159 da Lei. 6.404/1976: "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."

219. O referido acórdão absolveu alguns diretores e todos os conselheiros que atuavam à época da aquisição de Pasadena. Em suma, a premissa foi de que, apesar de falharem com seus deveres de diligência, teriam agido de boa-fé e no interesse da companhia, sendo cabível a citada excludente de responsabilidade.

I.11.1. Análise

220. De fato, no caso de Pasadena, o Exmo. Ministro-Relator Vital do Rêgo, seguido por seus pares, entendeu ser possível, naquele caso concreto, eximir ex-conselheiros da Petrobras de responsabilidade com base no § 6º do art. 159 da Lei 6.404/1976.

221. Nada obstante, em seu Voto, o Exmo. Relator pontuou que a questão ainda é controversa:

> *Alinho-me ao entendimento da secretaria de que há como adotar o referido dispositivo, ou seja, a exclusão da responsabilidade de administradores, nos casos em que houve quebra do dever de diligência, mas não houve comprovação de dolo.*
>
> *Como bem colocado pelo MPTCU, para alguns doutrinadores isso não seria possível por entenderem que no direito pátrio a regra negocial do business judgment rule (BJR) foi*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

recepcionada pelo artigo 159, § 6º, da Lei das S/A (Modesto Carvalhosa na obra Comentários à Lei de Sociedades Anônimas. 4. ed. v. 2. São Paulo: Saraiva).

Assim, como essa regra possui cinco elementos (ocorrência de uma decisão negocial, desinteresse, independência, diligência e boa-fé), o administrador somente não seria responsabilizado quando presentes esses cinco requisitos.

Entretanto, há posições de que este não seja o melhor entendimento, uma vez que o texto expresso do referido § 6º não abrange todos os elementos da regra, pois faz alusão apenas à boa-fé e ao agir no interesse da companhia. (Giovani Ribeiro Rodrigues Alves e Luccas Farias Santos, in A administração de sociedades e a business judgment rule sob o enfoque do direito brasileiro: compreensão e adequação).

222. Pelo exposto, a aplicação do art. 159, § 6º, da Lei 6.404/1976 para afastar a responsabilização de administradores que agiram de boa-fé, apesar de faltarem com seu dever de diligência, ainda não possui entendimento consolidado.

223. Ademais, há diferenças significativas entre os dois casos concretos que merecem destaques.

224. Primeiro, cabe suscitar que, enquanto o Acórdão 834/2021-TCU-Plenário tratou exclusivamente da aquisição de Pasadena, em um processo emblemático no qual a definição de cláusulas contratuais e o posterior exercício unilateral por parte do vendedor implicou em severo dano à Petrobras, o presente processo traz um conjunto de aprovações de planos de negócio que são atribuições exclusivas do Conselho de Administração.

225. Segundo, esses planos de negócio permitiram a implantação e a permanência em carteira de quatro projetos de investimentos em refinarias cujos projetos eram repletos de mazelas por apontamentos de órgãos de controle (TCU e CN), enquanto presente uma conjuntura empresarial que claramente apontava que o caminho diligente seria outro, dada a restrição da capacidade de geração de caixa e o elevado nível de endividamento à época das decisões.

226. Logo, tendo em vista os elementos do presente processo, os quais apontam para o não agir no interesse da companhia por parte dos ex-conselheiros, rechaça-se, no caso concreto, o amparo pela excludente de responsabilidade do art. 159, § 6º, da Lei 6.404/1976.

II. Análise dos argumentos individuais

227. Analisados os argumentos comuns, passa-se a analisar argumentos individuais dos responsáveis aqui arrolados.

II.1. <u>Fábio Colletti Barbosa (peça 349)</u>

228. O Sr. Fábio Colletti Barbosa atuou no Conselho de Administração da Petrobras de 1/4/2005 a 23/9/2011, estando presente no primeiro grupo de aprovações analisadas nos presentes autos. Foi chamado em audiência pelo cometimento de ato de gestão ilegítimo e antieconômico de que tratam os arts. 16, III, "b", e 58, II e III, da Lei 8.443/1992, materializado no descumprimento de seus deveres fiduciários dispostos nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2007-2011 (peça 67), Ata CA 1.275, de 30/6/2006 (peça 205), PN 2008-2012 (peça 70), Ata CA 1.293, de 13/8/2007 (peça 206), no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da mandatória

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

229. Em suas razões de justificativa, alega: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) incompetência do TCU; (iii) análise dos fatos à luz dos normativos à época; (iv) assunção de riscos de negócio; (v) limite à atuação do CA; (vi) direito de confiar nas informações prestadas pelos subordinados; (vii) inexistência de erro grosseiro e disposições da LINDB; (viii) aplicação de business judgment rule; (ix) cumprimento do dever de lealdade; e (x) aplicação do Acordão 834/2021-TCU-Plenário.

230. Todos os argumentos listados acima foram devidamente tratados no tópico I, não sendo considerados procedentes em relação ao Sr. Fábio Colletti Barbosa.

231. Em complemento, o defendente afirma que tais projetos sequer foram submetidos à deliberação do CA, e que as irregularidades verificadas nos empreendimentos decorreram de ilícitos por parte da Diretoria da Petrobras. A responsabilidade seria exclusiva de indivíduos diretamente envolvidos nas irregularidades, não sendo submetida ao Sr. Fábio Barbosa, como membro do CA e do Comitê de Auditoria, qualquer aprovação específica referente as refinarias.

232. Nessa questão, indica que a Sistemática, em seus capítulos 4 (Planejamento e Aprovação de Investimento) e 5 (Monitoramento e Controle de Projetos de Investimento), não determina qualquer interferência do CA na tomada de decisão (peça 118, p. 13-36).

233. Em seguida, o defendente trouxe considerações feitas pelo Exmo. Ministro Vital do Rêgo em acórdão proferido no TC 025.551/2014-0, no qual pontua que devem ser levados em consideração para avaliar os deveres fiduciários de diligência e lealdade: a business judgment rule (BJR); o conceito de erro grosseiro (art. 28 da LINDB); e as circunstâncias do caso concreto (art. 22 da LINDB, Acórdão 1.839/2018-TCU-Plenário).

234. Em citação à cartilha do IBGC, o ex-conselheiro afirma que os membros do CA devem atuar de forma diligente e proba, como todo profissional competente. Ressalva, porém, que não lhes seria exigido conhecimento ou capacidade de identificar questões específicas de elevada complexidade técnica.

235. Assim, proclama que o dever do administrador residiria no uso das técnicas adequadas, para a situação em que se encontra, no acompanhamento geral dos negócios da companhia e na confiança razoável nos trabalhos providos pelos demais diretores e subordinados, ainda mais quando altamente qualificados. Teria sido exatamente assim que se portaram os membros do CA da Petrobras.

236. Alega que não se poderia falar em responsabilização por suposta negligência com base em análise retrospectiva, a partir de informações aos quais atualmente estão disponíveis e que, caso acessíveis à época, poderiam ter alterado a tomada de decisão.

237. Segundo o defendente, o dever de fiscalização seria intrinsecamente relacionado ao direito de confiar. Nesse sentido, devem atuar nos limites das informações apresentadas, com base nas avaliações técnicas elaborada pela Diretoria, peritos e auditores independentes. Assim, alega que o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

cumprimento do poder-dever de fiscalização seria verificado na convocação de diretores para que participassem das reuniões do CA para prestarem esclarecimentos, o que estaria em linha com a citada cartilha do IBGC.

238. Aduz que o dever de confiar decorreria da impossibilidade de exigir dos conselheiros conhecimento especializado em todas as matérias a eles submetidas para exame. Ademais, argumenta que o administrador diligente pode confiar nas informações prestadas por órgãos técnicos da companhia, o que afastaria sua responsabilidade caso a decisão tomada não resultar no desejado, já que a obrigação do conselheiro é de meio e não de resultado.

239. Adentrando no tema, aduz que a melhor compreensão do art. 155 da Lei das S.A., o qual trata do dever de lealdade, seria a de que os administradores só poderiam ser condenados por violação desse dever caso identificado comportamento doloso, com necessária má-fé.

240. Por conseguinte, manifesta que eventual falta de zelo na aprovação dos Planos de Negócios não poderia se confundir com atuação desleal. A avaliação da conduta do CA à luz do conceito da boa-fé, afastaria eventual imputação a seus membros quanto a violação do dever de lealdade.

241. O defendente traz à baila as disposições da LINDB, indagando que devem ser consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. Elenca, então, que o TCU deveria considerar na análise do caso: (i) as informações e documentos efetivamente apresentados no período dos fatos; (ii) cenário nacional e o contexto da Petrobras até 2011, sem indícios de má-fé ou esquemas ilícitos na companhia; e (iii) adequação da conduta do CA.

242. Cita decisão do colegiado da CVM no sentido de que o CA não teria o dever de rever de ofício livros da Diretoria ou promover investigação minuciosa nos atos dos diretores.

243. Também alega que a Sistemática era aplicável exclusivamente ao processo de decisão da Diretoria e seus subordinados. Tanto era assim que não havia menção a qualquer atribuição do Conselho de Administração.

244. Argumenta que os prejuízos ou inadequações apontadas pelo TCU seriam resultado de conduta maliciosa da DE da Petrobras à época. Acrescenta que nenhum membro do CA foi denunciado por corrupção ou lavagem de dinheiro em relação aos empreendimentos.

245. Aduz que não teria sido apontado um red flag que evidenciasse de forma suficiente eventual desconformidade quanto à meta de ampliação da capacidade de refinou qualquer conduta de competência do CA. Tais red flags não figurariam como sinais de alerta para o CA pois versariam sobre obras, o que seria competência da Diretoria Executiva; e mesmo que fossem sinais de alertas, somente evidenciariam o mau andamento de um empreendimento, e não da suposta meta corporativa a ser observada em atenção à aprovação dos Planos de Negócios.

246. Afirma que seria inexigível conduta diversa, tendo existido falta de individualização nas análises atinentes a cada um dos empreendimentos. Assim, o ex-conselheiro passa a pontuar sua atuação em cada projeto de refino.

247. Segundo o defendente, não sendo atribuição estatutária do CA a apreciação do projeto Comperj, Rnest ou Premium I e II, não haveria quebra do dever de diligência, mesmo com eventual irregularidade nos procedimentos decisórios de tais projetos por outros órgãos da Petrobras.

248. Acrescenta que relatório da CIA da Petrobras consoante ao Comperj, após a ocorrência da Operação Lava Jato, não teria identificado qualquer irregularidade na conduta dos conselheiros, excluídos do rol de responsáveis.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

249. Alude que o CA teria demonstrado alto grau de diligência no que tange aos empreendimentos de refino, elencando informações trazidas pela própria SeinfraPetróleo: "i) a determinação do CA para que fosse estudada a antecipação da entrada em operação da Rnest para 2011, do Comperj para 2012 e das duas refinarias Premium para 2013; (ii) 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; (iii) o pedido do CA para apresentação em maior detalhe de um grupo de 145 projetos do PN 2009-2013, pertencentes ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do Governo Federal; e (iv) fixação do índice de 2,5 para a relação Dívida Líquida/Ebitda, como limite máximo para endividamento da Petrobras (peça 349, p. 60).

250. O aumento sucessivo de capex e as antecipações de contratações de bens e serviços não poderiam ser ditos ignorados pelo CA, pois, conforme o defendente, essa informação não era de atribuição do CA e nem foram a eles submetidas para tomada de decisão. Não caberia ao CA se imiscuir no cotidiano da companhia.

251. Consoante a formalização da preocupação dos investidores, indaga que a mesma apresentação indicaria que, em comparação com outros players do mercado, tanto o lucro líquido quanto o VPL apresentariam variações razoáveis de não mais que US$ 6 milhões.

252. Dessa forma, alega que a política da Petrobras não variava muito do cenário de mercado, com índices mantidos em patamares regulares, o que afastaria o suposto red flag, pois este seria aquele sinal de alerta suficiente para justificar conduta extraordinária.

253. Além disso, destaca que na aprovação do PN 2009-2013, o CA teria demonstrado diligência ao definir metas de redução de custos para os projetos da Petrobras no período (peça 349, p. 63).

254. Cita o PAS CVM 06/2016, em que foi absolvido pela CVM acerca do dever de fiscalizar os atos da DE, e o Acórdão 3.343/2015-TCU-Plenário, nos quais não teriam sido identificadas participação dos membros do CA nas irregularidades afetas aos Comperj (peças 354 e 353, respectivamente).

255. No que tange a Rnest, a apresentação feita ao CA demonstrando a escalada de custos, também trazia explicações e justificativas plausíveis para as dificuldades do projeto, como restrição de fornecedores, execução da terraplanagem, e complexidade na gestão de interfaces.

256. Quanto ao VPL desfavorável da Rnest em mais de US$ 3 bilhões, a DE também teria apresentado explicações e justificativas suficientemente convincentes para prosseguimento do projeto. Haveria argumentos financeiros e estratégicos que indicariam a avaliação de novos fatores.

257. Dentro da esfera de decisão negocial, segundo o defendente, o CA avaliou que as explicações da DE para implantar a Rnest eram razoáveis, e não caberia a eles impedir o andamento das negociações que buscavam aumentar a rentabilidade do projeto aprovado e em andamento.

258. Traz também que a apresentação da DE feita ao CA acerca da Rnest, consignada na Ata de reunião 1.326 foi informal, tendo o colegiado emitido orientações à DE para continuidade das negociações visando aumentar a rentabilidade do projeto.

259. Novamente, indaga que a continuação do empreendimento era a que mais se adequava aos objetivos da empresa, consistente com a lógica de reduzir a percepção de perda, com a parada completa das negociações e das obras figurando como prejuízo ainda maior.

260. Ressalta que a apresentação fora feita poucos dias depois de emitido Fato Relevante sobre a atualização de orçamento da Rnest; depois da aprovação da Fase IV da Rnest (25/11/2009); e já autorizado a celebração de contratos pela DE na monta de R$ 10 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

261. Suscita que as sensibilidades utilizadas para aumentar o VPL da Rnest e apresentadas ao CA, tinham como objetivo convencê-lo de que as medidas adotadas pela companhia permitiram aumentar o VPL ainda que com as dificuldades apontadas.

262. Alega que o CA não tinha conhecimento dos atos ilegais praticados por funcionários da Petrobras, apurados posteriormente na Operação Lava Jato. Logo, aduz que o Projeto Rnest se baseou em estudos e análises de viabilidade técnico-econômica que apontavam ser projeto adequado e alinhado aos interesses da companhia (peça 355).

263. Acrescenta que não se pode exigir dos conselheiros supervisão de cada atividade da companhia, mas sim acompanhamento geral dos negócios sociais e de suas políticas ou procedimentos internos.

264. Também pontua que o suposto red flag acerca da parceria com a PDVSA não se sustenta porque a forma como foi trazida ao conhecimento do CA indicava a alta probabilidade de que se concretizasse.

265. Em sequência, cita o PAS CVM 05/2016, que tratou de supostas irregularidades na construção da Rnest com violação do dever de diligência do art. 153 da Lei 6.404/1976, e o PAS CVM SP2017/294, o qual tratou infrações a deveres fiduciários quando da realização dos testes de impairment pela Petrobras entre 2010 e 2014 (peças 357 e 358, respectivamente). Em ambos, teria sido absolvido.

266. Argumenta ainda que a destinação de verbas dos Planos de Negócios e investimentos, por si só, não podem ser consideradas violação por parte do CA, dado que seria razoável esperar que a DE agisse no melhor interesse da companhia, com negociações vantajosas e acompanhamento adequado dos empreendimentos, conforme prescreve legalmente sua função.

267. Segundo o defendente, a unidade técnica deixa de apontar qualquer violação legal ou estatutária no processo de aprovação dos Planos de Negócio, invocando supostos red flags e incongruências que foram verificadas na efetivas execução dos empreendimentos, o que fugiria da esfera de atuação do Conselho de Administração.

268. Assim, afirma que não se pode responsabilizá-lo pelo desconhecimento da viabilidade econômica dos projetos, pois não haveria obrigação de que as informações específicas dos projetos fossem transmitidas ao Conselho de Administração, especialmente pelo fato de que os resultados, no cenário geral, mostravam-se positivos à época, e, se negativos, mostravam-se reversíveis.

269. Alega que inexistiu qualquer falha porquanto o CA não poderia ser responsabilizado por supostos red flags que não se aplicam as aprovações dos mencionados Planos, como reconheceria a unidade técnica ao deixar de estabelecer qualquer conexão entre tais condutas e possíveis violações observadas em momento posterior.

270. Segundo o responsável, a unidade técnica não teria apontado qualquer red flag que evidenciasse, de forma suficiente, eventual desconformidade em relação à meta de ampliação da capacidade de refino ou outra conduta de competência do CA. Os supostos sinais de alerta seriam indiretos e isolados se ligariam, em essência, a aspectos afetos a contratação de projetos e outras condutas alheias à competência do CA.

271. Ademais, argumenta que não se poderia falar em violação do dever de lealdade, dado que os membros do CA consideram adequados os PNs e, com base nas poucas informações acerca dos empreendimentos, julgaram apropriado não recomendar qualquer suspensão onerosa dos investimentos, o que configuraria boa-fé objetiva, afinal acreditavam atuar no melhor interesse da companhia. Inclusive, não haveria indícios de interesses escusos e desvio de finalidade por parte dos conselheiros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

272. Com relação a sua atuação no Comitê de Auditoria, argumenta que a competência do Comitê de Auditoria não foi corretamente delineada na instrução anterior; não haveria, dentre as atribuições deste comitê, a competência para deliberar acerca de auditoria em espécie, nem seriam feitos apontamentos individualizados sobre auditorias; e não caberia majoração de responsabilidade pelo fato de ser integrante do aludido comitê.

273. As competências do Comitê de Auditoria seriam restritas. Dentre elas, assessorar o CA na contratação de auditoria independente e relacionar-se com o auditor. Assim, alude que o comitê não promovia auditorias, mas participava do processo de contratação de empresa especializada, conforme Ata do CA de 30/9/2005, cujo teor foi transcrito em parte.

274. Transcreve trechos do Regimento Interno do Comitê de Auditoria (peça 359), os quais destacariam função primordial de assessorar o CA em matérias específicas, sem ter a responsabilidade de planejar ou conduzir auditorias.

275. Segundo o defendente, desempenhava sua competência no comitê de auditoria de forma diligente, tendo estabelecido orientações gerais de qualidade das atividades realizadas por auditores externos e das demonstrações contábeis (peças 360 e 361). Ou seja, não teria existido violações a artigos da lei ou do Regimento Interno do Comitê de Auditoria, o qual foi cumprido devidamente.

276. Na sequência, o responsável revisita a oitiva da Petrobras analisada na instrução anterior.

277. Contesta a afirmação de que "as falhas de governança do CA permitiram as irregularidades descortinadas pela Operação Lava Jato", ponderando que, ainda que isso fosse verdade, os esquemas desvelados pela Lava Jato ultrapassariam os limites da atribuição fiscalizatória do CA, de maneira que procedimentos adicionais e excepcionais implementados por este colegiado para fiscalizar a DE não seria capaz de impedir um cenário de corrupção institucionalizado como era o caso.

278. Traz manifestação da Petrobras no sentido de que à época não existia maiores padrões de governança interna, nem em termos de legislação, o que deixava o Conselho de Administração com ferramentas menos sofisticadas para maiores avaliações e questionamentos extraordinários dos projetos.

279. Menciona que um dos supostos red flags seria o apontamento do TCU ao Congresso Nacional para bloqueio de orçamento e paralisação das obras da Rnest em 2009. No entanto, houve veto presidencial para não paralisação das obras em função do andamento avançado, perdas sociais e econômicas decorrentes das paralisações e possibilidade de correção das irregularidades apontadas, conforme Mensagem 41, de 26/1/2010 (peça 362).

280. Segundo o expediente, teria havido reunião entre o Tribunal e órgãos do Poder Executivo em que houve acordo quanto a viabilidade de regularização das obras.

281. Acrescenta também que mesmo que as irregularidades representassem eventual gatilho para atuação extraordinária do Conselho de Administração, essas se atinham a aspectos da contratação das obras e dinâmica de fiscalização deste Tribunal, não relatando desconformidades quanto ao projeto global de ampliação da capacidade de refino, de se implantar os empreendimentos.

282. Na visão do defendente, o alerta do TCU ao Congresso Nacional não poderia ser configurado como red flag para Conselho de Administração, dado que as irregularidades se ligavam a aspectos não relacionados minimamente com as funções exercidas pelo CA.

283. Em fecho, alega que não houve infração aos deveres de diligência e lealdade. Ainda que houvesse a violação de algum dever, aduz que caberia considerar a excludente de responsabilidade prevista no art. 159, §6º, da Lei das S.A. Nessa linha, cita o Acórdão 834/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, o qual analisou as condutas do CA da Petrobras na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

aquisição de Pasadena (TC 025.551/2014-0), e houve entendimento quanto a não responsabilização dos conselheiros pois se enquadrariam na excludente de responsabilização insculpida no art. 159, §6º, da Lei 6.404/1976.

Análise

284. Inicialmente, o ex-diretor indica que não houve aprovação específica do CA acerca das refinarias, incumbência esta da DE. Ainda, a própria Sistemática de aprovação de projetos de investimento da Petrobras não determinaria qualquer interferência do CA na tomada de decisão.

285. No que tange a atuação do CA, especificamente quanto a Sistemática, não havia atribuição diretamente direcionada ao colegiado. Como o tópico I.6 deixou evidente, não cabia ao CA o conhecimento dos pormenores dos projetos de investimentos, imiscuindo-se em cada contratação, mas sim uma visão geral do portfólio de investimentos, com ciência dos principais indicadores dos projetos mais relevantes da Petrobras como as refinarias, cujo montante de investimento chegou a somar US$ 60 bilhões em 2009 e 2010.

286. Ademais, o CA poderia avocar competência quanto a aprovação de projetos de elevada monta:

> *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); (peça 135, p. 100).*

287. Ou seja, para exercer tal atribuição, o CA deveria ter conhecimento dos principais projetos de investimento, até para fazer valer outras incumbências estatutárias como a avaliação de resultados de desempenho e fixação da orientação de políticas globais da Petrobras, incluindo a de gestão de investimentos (peça 56, p. 12).

288. Em relação as considerações feitas pelo Exmo. Ministro Vital do Rêgo em acórdão proferido no TC 025.551/2014-0, os tópicos I.8 e I.9 deixaram assente que o responsável, assim como seus pares, incorreu em erro grosseiro e desrespeito aos deveres de diligência e lealdade, sendo consideradas as implicações da LINDB, e não fazendo jus a proteção da business judgment rule.

289. Quanto a consideração de elementos disponíveis à época e possível viés retrospectivo, o tópico I.3 já refutou o argumento.

290. O ex-conselheiro também indaga quanto ao dever de confiar. Nesse ponto, o tópico I.7 foi cirúrgico ao dispor que o direito de confiar não é absoluto, sendo dever funcional dos conselheiros analisar o conjunto de informações econômico-financeiras da companhia de modo paralelo aos pleitos por investimentos em projetos de refino ambiciosos, de grande materialidade e significativos riscos.

291. As informações necessárias ao bom juízo eram disponíveis a todos os conselheiros, muitas delas expressas inclusive em relatórios e demonstrações financeiras publicadas. E a simples alegação de que não havia informação suficiente implica, no mínimo, em desrespeito a outro dever estatutário, que é o dever de se informar. Afinal, a avaliação de resultados de desempenho empresarial e o planejamento financeiro e estratégico de investimentos é atribuição expressamente delimitada aos conselheiros, conforme o estatuto empresarial em vigor à época e que perdura até os dias recentes. Portanto, ainda que legítimo, o direito de confiar encontra limites e, no presente caso, esses limites

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

foram ultrapassados resultando na continuidade de investimentos inviáveis e eivados de irregularidades já identificadas por órgãos de controle.

292. Consoante a alegada confusão quanto ao que seria dever de lealdade e as considerações acerca do dolo para responsabilização dos ex-conselheiros, os tópicos I.8 e I.10 enfrentaram tais questões. O tópico I.8 deixou claro que as análises realizadas levaram em consideração os preceitos da LINDB, traçando todo o panorama envolto às aprovações de cada plano de negócios, consubstanciado nas respectivas atas do CA.

293. O tópico I.10, por sua vez, observou que, mesmo não comprovado estarem em busca de vantagens pessoais, mas por terem atuado com ausência da diligência exigida na definição de planos de negócio da companhia, o erro grosseiro dos conselheiros ao não analisarem elementos fundamentais para a tomada de decisões estratégicas, como a capacidade de geração de receita, o nível e o impacto do endividamento no fluxo de caixa e a natureza, os riscos inerentes, a elevada materialidade e os importantes alertas de irregularidades que apresentavam os investimentos na ampliação da capacidade de refino da companhia – inclusive de inviabilidade econômica –, expressam também afastamento aos interesses corporativos e, por conseguinte, configuram quebra ao princípio da lealdade. O mesmo se aplica ao Sr. Fábio Colletti Barbosa em sua atuação no CA da Petrobras.

294. Na sequência, em extensa retórica, o Sr. Fábio Colletti busca demonstrar que não houve red flags associados as atribuições do CA, pois referiam-se a obras, o que era de alçada da DE. Nessa linha, traça como teria sido realizada o acompanhamento individual dos projetos pelo CA. Ainda haveria conduta maliciosa de diretores, e nenhum membro do CA teria sido denunciado judicialmente por sua atuação como conselheiro ou responsabilizado pelas CIAs abertas pela Petrobras para apurar responsabilidades na condução das refinarias Rnest e Comperj.

295. Quanto ao aspecto da conduta maliciosa de diretores da Petrobras, em que pese tais condutas dolosas praticadas em obras dos projetos de refino terem dado causa a parte do dano provocado à companhia, não é justificativa para a imprudência e negligência observadas na conduta do CA, nem tem o condão de eximir as condutas dos conselheiros pela prática de atos contrários aos seus deveres fiduciários entabulados na Lei 6.404/1976.

296. Outrossim, o fato de não terem sido responsabilizados perante a CVM ou pela CIA da Petrobras, as quais analisaram a responsabilidade do colegiado no âmbito de cada empreendimento em separado, não os exime de sanção perante este Tribunal. O tópico I.2 concluiu que mesmo absolvidos pela CVM quanto às mazelas ocorridas na implantação e nos contratos de construção das refinarias Rnest e Comperj, não os torna impedidos de serem sancionados pelo TCU pela ausência de diligência na aprovação de planos de negócio que incluía a ampliação da capacidade de refino da companhia, considerando a conjuntura empresarial da época, caracterizada por dívida elevada, restrição da capacidade de caixa e de relevantes alertas de inviabilidade econômica de projetos incluídos na carteira de investimentos. Além disso, as penalidades encontram-se previstas na Lei 8.443/1992, sendo utilizadas as condutas previstas na Lei 6.404/1976 como um padrão de conduta exigível de gestores que se encontram sob o alcance da jurisdição do TCU. Tais penalidades não obstam a aplicação de outras sanções previstas na própria Lei 6.404/1976 ou na Lei 6.385/1976, as quais são de competência da CVM.

297. Já quanto a inexistência de red flags atribuíveis ao CA e a diferença entre a atribuição deste colegiado e da DE. O tópico I.6 tratou do tema.

298. De fato, os conselheiros não foram responsabilizados individualmente em cada refinaria. Ocorre que, conforme exaustivamente mencionado, o CA tem atuação com foco na governança da companhia, para o conjunto dos projetos, daí a meta de ampliação da capacidade de refino. Diferente do que alega o responsável, os red flags não tratavam especificamente de cada obra conduzida nas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

refinarias, mas de resultados financeiros provenientes de cada projeto, os quais em conjunto comprometiam a meta de ampliação de capacidade de refino.

299. Havia à disposição dos conselheiros um conjunto de informações que indicava a delicada conjuntura econômico-financeira da empresa, além de expressar graves alertas associados aos projetos de ampliação do parque de refino, com projetos de refinarias que não se sustentavam economicamente. A análise horizontal desse conjunto de informações está no cerne das atividades de conselheiros, que jamais podem se afastar da real capacidade empresarial para encampar planos estratégicos desconexos, que exponham a Companhia a situações de risco que extrapolam os limites estabelecidos em seus normativos.

300. Em complemento, as medidas listadas pelo ex-conselheiro que mostrariam atuação diligente não são suficientes para elidir toda a cadeia de aprovação dos Planos de Negócio nem os riscos aos quais expuseram a Petrobras. Se havia sido fixado um limite para o endividamento, mostra-se contrassenso do CA extrapolá-lo ou simplesmente negligenciar as previsões de que tal índice seria ultrapassado, com a continuidade de projetos inviáveis e que levariam inevitavelmente a este desfecho.

301. Ainda, o conhecimento de informações como aumento sucessivo de capex e as antecipações de contratação não seria adentrar no cotidiano da companhia como leva a crer o responsável, mas sim atitude diligente, afinal são responsáveis por definir a política de investimentos e seu custo para a companhia. Tais números deveriam ser de conhecimento do CA, e se a eles não estava disponível, cabia demandá-los.

302. Além disso, no caso do CA, o que se considerou como red flag foi a apresentação feita ao colegiado acerca do VPL negativo da Rnest, juntamente com artifícios para tentar torná-lo positivo e foi dada a ciência acerca do insucesso da parceria, bem como os sucessivos aumentos de capex e a postergação da data de partida de 2011 para 2013. Não se necessitava imiscuir-se em detalhes, afinal, o referido conjunto já demonstrava a temeridade de se avançar com o projeto. E esse conjunto denota apenas um red flag. O tópico I.8 evidenciou os diversos red flags que chegaram ao conhecimento do CA.

303. Com relação a sua atuação no Comitê de Auditoria Estatutário (CAE), argumenta que a competência do Comitê de Auditoria não foi corretamente delineada na instrução anterior; não haveria, dentre as atribuições deste comitê, a competência para deliberar acerca de auditoria em espécie, nem seriam feitos apontamentos individualizados sobre auditorias; e não caberia majoração de responsabilidade pelo fato de ser integrante do aludido comitê.

304. As competências do CAE seriam restritas. Dentre elas, assessorar o CA na contratação de auditoria independente e relacionar-se com o auditor. Assim, alude que o comitê não promovia auditorias, mas participava do processo de contratação de empresa especializada, conforme Ata do CA de 30/9/2005, cujo teor foi transcrito em parte.

305. Transcreve trechos do Regimento Interno do Comitê de Auditoria (peça 359), os quais destacariam função primordial de assessorar o CA em matérias específicas, sem ter a responsabilidade de planejar ou conduzir auditorias.

306. Segundo o defendente, desempenhava sua competência no comitê de auditoria de forma diligente, tendo estabelecido orientações gerais de qualidade das atividades realizadas por auditores externos e das demonstrações contábeis (peças 360 e 361). Ou seja, não teria existido violações a artigos da lei ou do Regimento Interno do Comitê de Auditoria, o qual foi cumprido devidamente.

307. Com relação a atuação do Sr. Fábio Colletti no CAE, assiste razão quanto as atribuições do referido comitê se voltarem para questões de assessoramento, sem adentrar na realização de auditorias, mas podendo ser responsável por "acompanhar, analisar e recomendar ao Conselho de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

Administração a contratação, assim como eventual destituição, dos auditores independentes" (peça 359, p. 5).

308. Entretanto, em que pese a atuação precípua de assessoramento, o CAE tinha como função avaliar e monitorar as exposições de risco da Petrobras, além disso possuía autonomia para conduzir ou determinar a "realização de consultas, avaliações e investigações dentro do escopo de suas atividades, inclusive com a contratação e utilização de especialistas externos independentes, bem como para arcar com suas despesas ordinárias" (peça 359, p 4-5). Ou seja, como membro do CAE possuía informações mais detalhadas e meios para obtê-las, de modo que se esperava maior diligência por exercer tal função. Nesse sentido é o entendimento da CVM, a qual deixou consignado em voto que apurou a responsabilidade dos administradores da empresa Sadia S.A. que "... para aqueles que possuem uma função específica dentro do conselho, que vise a contribuição dentro de uma área de conhecimento, o referido padrão de conduta é ainda mais elevado" (PAS CVM 18/2008 – peça 204, p. 47).

309. Vale ressaltar que, dentre as Atas do CAE trazidas pelo ex-conselheiro, há alertas feitos pelo Sr. Fábio Colletti indicando a necessidade do CA ter cuidado com o índice de endividamento, e que a relação dívida/Ebitda não poderia ultrapassar 2,5 (peça 360, p. 3). O alerta e as ponderações feitas pelo ex-conselheiro com o nível de endividamento podem figurar como atenuante a sua conduta.

310. Consoante a afirmação do relatório de que "as falhas de governança do CA permitiram as irregularidades descortinadas pela Operação Lava Jato", mesmo que não fosse possível ao CA identificar as fraudes que ocorriam na Petrobras à época, certamente a postura passiva do CA não colaborou para mitigar tais falhas, e os deveres fiduciários, que deveriam pautar a atuação dos conselheiros, já estavam em vigor na época.

311. Prosseguindo, o veto presidencial à paralisação da Rnest em 2009 citado pelo ex-conselheiro (Mensagem 41, de 26/1/2010) tem cunho eminentemente político, o que não afasta as irregularidades contidas no projeto. Inclusive, não só a Rnest, mas o Comperj e as refinarias Premium I e II rumavam ao fracasso, e essa visão do conjunto de projetos de investimento, aliada a estratégia de financiamento e endividamento, mereciam a devida atenção do ex-conselheiro e seus pares. Contudo, conforme exaustivamente trazido nos tópicos precedentes, não foi o que se constatou.

312. Note-se que o alerta do TCU ao Congresso Nacional e a CPI do CN realizada sobre os investimentos nas refinarias não foram os únicos sinais de que seria necessária uma atuação mais firme do CA em relação a esses investimentos, atuação esta que não existiu, colaborando para o extraordinário prejuízo ocorrido na Petrobras.

313. Em fecho, alega que não houve infração aos deveres de diligência e lealdade. Ainda que houvesse a violação de algum dever, aduz que caberia considerar a excludente de responsabilidade prevista no art. 159, §6º, da Lei das S.A. Nessa linha, cita o Acórdão 834/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, o qual analisou as condutas do CA da Petrobras na aquisição de Pasadena (TC 025.551/2014-0), e houve entendimento quanto a não houve responsabilização dos conselheiros pois se enquadrariam na excludente de responsabilização insculpida no art. 159, §6º, da Lei 6.404/1976.

314. Além disso, a possibilidade de aplicação da excludente de responsabilidade prevista no art. 159, §6º, da Lei das S.A, mencionada no Acórdão 834/2021-TCU-Plenário, não se aplicaria ao presente responsável conforme delineado no tópico I.11.

315. Pelo exposto, não há como acatar as razões de justificativa do Sr. Fábio Colletti Barbosa, de modo que será proposta a aplicação da multa prevista no art. 58, III, da LOTCU por cometimento de ato ilegítimo e antieconômico. Como agravante, tem-se sua atuação no Comitê de Auditoria, que permitia ao ex-conselheiro ter acesso a informações mais detalhadas e meios para obtê-las, circunstância que será mais bem detalhada no tópico III, referente a responsabilização e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

reprovabilidade da conduta. Como atenuante, inclui-se as ponderações trazidas por ele indicando medidas para tentar mitigar a situação.

II.2. Francisco Roberto de Albuquerque (peça 327)

316. O Sr. Francisco Roberto de Albuquerque atuou no Conselho de Administração da Petrobras de 3/4/2007 a 29/4/2015, estando presente em toda janela de aprovações analisadas nos presentes autos. Foi chamado em audiência pelo cometimento de ato de gestão ilegítimo e antieconômico de que tratam os arts. 16, III, "b", e 58, II e III, da Lei 8.443/1992, materializado no descumprimento de seus deveres fiduciários dispostos nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2008-2012 (peça 70), Ata CA 1.293, de 13/8/2007 (peça 206), no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da mandatória manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa;

c) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

317. Em suas razões de justificativa, alega: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) incompetência do TCU; (iii) análise dos fatos à luz dos normativos à época; (iv) não individualização da conduta; (v) assunção de riscos de negócio; (vi) limite à atuação do CA; (vii) direito de confiar nas informações prestadas pelos subordinados; (viii) inexistência de erro grosseiro e disposições da LINDB; (ix) aplicação de business judgment rule; (x) cumprimento do dever de lealdade; e (xi) aplicação do Acordão 834/2021-TCU-Plenário.

318. Todos os argumentos listados acima foram devidamente tratados no tópico I, não sendo considerados procedentes em relação ao Sr. Francisco Roberto de Albuquerque.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

319. Em adição, o ex-conselheiro aduz que não teria agido em momento algum com dolo ou má-fé. Ademais, teria sempre acreditado agir em conformidade com a Lei e no interesse da companhia. Não haveria indícios de prova em contrário, de que teria se beneficiado da decisão questionada ou agido em dissonância ao melhor interesse da companhia.

320. Segundo o Sr. Francisco Albuquerque, parte fundamental do plano estratégico da Petrobras passava pelo investimento nas refinarias Rnest, Comperj e Premium I e II, buscando evitar gargalos no abastecimento de derivados de petróleo no país. Assim, a inclusão das citadas refinarias estava de acordo com as necessidades estratégicas de ampliação da capacidade de refino no país, de modo a garantir o abastecimento nacional a longo prazo. Inclusive, o PN 2013-2017 destacava o crescimento da demanda por derivados no Brasil e sem as novas refinarias haveria necessidade de importação.

321. Assim, declara que cumpriu com seu dever fiduciário de lealdade, agindo no melhor interesse da companhia. Dado seu conceito subjetivo, a análise do dever de lealdade deveria considerar elementos concretos do caso, para se apurar efetivamente o elemento subjetivo do administrador na condução dos negócios da companhia.

322. Acrescenta, a defesa, que não haveria qualquer indício que poderia fazer supor que o ex-conselheiro teria agido em conflito de interesses. Teria agido sem obter qualquer vantagem pessoal, buscando atender ao objetivo estratégico da companhia à época de fomentar a ampliação da capacidade de refino do país.

323. Também argui que a Sistemática não vedava a aprovação pela DE de projetos com VPL negativo, a exemplo de Comperj e Rnest. Havia apenas a necessidade de a DE estar informada quanto ao VPL negativo.

324. Nessa senda, a apresentação da Rnest pela DE ao CA em 17/9/2009 teve apenas o objetivo de expor informações relativas à construção da Rnest, que, em princípio, seguia o fluxo normal para projeto de grande complexidade.

325. Assim, os conselheiros à época teriam analisado as informações e os esclarecimentos quanto ao projeto e emitiram orientações para continuidade das negociações, buscando reduzir custos e melhorar a rentabilidade do projeto e determinaram que o projeto retornasse ao CA para conhecimento quando concluídas as negociações. Tais atos praticados pelo Conselho, constantes da Ata CA 1326, demonstrariam diligência por parte deste colegiado e não o contrário.

326. Segundo o defendente, as informações e esclarecimentos prestados perante o Conselho quanto ao avanço da Rnest não dariam margem para que tal colegiado suspendesse as obras. Situação similar ao Comperj, não sendo concebível ao CA parar o andamento do empreendimento quando mudanças no projeto poderiam torná-lo viável.

327. Dito isso, a unidade técnica se equivocaria ao considerar o CA responsável por fiscalizar o dia a dia da atuação dos diretores e gerentes, refazer análises e identificar irregularidades não percebidas por demais setores da companhia e assessores externos contratados.

328. Por fim, o direito de confiar seria legítimo, não sendo possível condenar o ex-conselheiro por confiar nas informações recebidas.

Análise

329. Primeiramente, o responsável alega que não há nos autos elementos que comprovariam a má-fé do responsável, tendo ele buscado sempre o melhor interesse da companhia. As refinarias eram estratégicas para ampliação da capacidade de refino, com previsão crescente da demanda.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

330. De fato, não consta dos elementos probatórios evidência de que o ex-conselheiro tenha agido de má-fé, no intuito de auferir ganhos pessoais ou favorecer diretamente terceiros. Ocorre que o mesmo não pode ser dito quanto ao "agir no interesse da companhia".

331. Explica-se. O Relatório de Fiscalização 508/2015 deixou bem assente que a construção das refinarias se pautou por motivações exclusivamente empresariais, sem vínculos a políticas pública, meta ou diretriz do Governo Federal, o que foi registrado pelo próprio ministério supervisor (peça 135, p. 43). Ausente o direcionamento político, a diligência e a lealdade esperadas dos administradores da Petrobras seria aquela condizente com a persecução dos objetivos empresariais declarados.

332. Dito isso, há de se expor novamente que o Sr. Francisco Roberto de Albuquerque atuou de forma ininterrupta em todo o conjunto de atos de gestão ilegítimos e antieconômicos tratados nestes autos, consubstanciados nas reiteradas aprovações de Planos de Negócios no período de 2007 a 2014, sem considerar a conjuntura econômico-financeira da companhia, os riscos, a grande materialidade e as fragilidades que apresentavam os projetos de refino. Esse conjunto de decisões extrapolou o apetite a risco delegado pela companhia a seus administradores, se afastou da perseguição dos objetivos e interesses empresariais da Petrobras, produziu um dano complexo e multidimensional à estatal (cuja quantificação não se mostra factível) e comprometeu resultados da companhia, além de ameaçar, inclusive, perenidade dos negócios empresariais.

333. Ou seja, ao permitir o prosseguimento de projetos de refinarias imaturos, incompletos, com grande incremento de capex (400%), que se mostravam inviáveis economicamente desde a concepção conforme indicavam diferentes alertas internos e externos, sem fazer uso de recursos ou estratégias de Valor da Informação a ele disponíveis, como o Comitê de Investimento ou pareceres independentes, sem considerar a capacidade de geração de receita do período em função das políticas de preço praticadas, sem considerar o grande fluxo financeiro que o escalonamento da dívida provocava, as decisões do Sr. Francisco Roberto de Albuquerque se distanciaram do interesse da companhia e, assim, não foram diligentes como o exigível e descumpriram com o dever de lealdade para com a Petrobras.

334. Os últimos argumentos apresentados pelo responsável colocam, resumidamente, que a Sistemática não vedava a aprovação de projetos com VPL negativo; que o direito de confiar nas informações prestadas pela DE seria legítimo, com as informações prestadas ao CA não dando margem para que pudessem suspender as obras; e que os conselheiros teriam analisado tais informações e emitiram orientações para continuidade das negociações, no intento de melhorar sua viabilidade.

335. No que tange ao VPL negativo, configurava indicador de tomada de decisão que representava condição proibitiva para o prosseguimento do projeto, conforme orientava desde então a Sistemática de Implantação de Projetos de Investimento (peça 118, p. 35). Adicionalmente, o uso do Valor Presente Líquido de projetos de investimentos para a tomada de decisão empresarial é amplamente difundido na Petrobras e utilizado pela maior parte das empresas que se caracterizam por investimentos de risco, como é o setor de petróleo, justamente por ser o melhor indicador de agregação ou não de valor à sociedade empresarial.

336. A aprovação da Rnest com VPL negativo, de forma contrária à Sistemática de Investimentos da Petrobras, e a insustentabilidade dos artifícios utilizados para torná-lo marginalmente positivo foi um dos pontos que caracterizaram a Gestão Temerária apontada no processo específico que tratou da implantação da Rnest (TC 026.363/2015-1, peça 84, p. 75-81).

337. Quanto ao direito de confiar, este foi devidamente analisado no tópico I.7., deixando claro que o direito de confiar não é absoluto, e encontra limites no presente caso, no qual os conselheiros tinham disponíveis informações que demonstravam a delicada situação da empresa, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

represamento de capacidade de gerar receitas em decorrência das políticas de precificação, elevado nível de endividamento e extraordinário aumento das necessidades de capital para investir no aumento da capacidade de refino, sendo dever funcional dos conselheiros analisar esse conjunto de informações econômico-financeiras da Petrobras de modo paralelo aos pleitos de investimento em projetos de refinos ambiciosos, de grande materialidade e significativos riscos.

338. Com relação à suspensão das obras, não cabe a esta Corte de Contas apontar que essa seria a decisão correta ou não. Eram várias as opções disponíveis, mas o que se viu principalmente na implantação da Rnest foi uma aceleração descomedida do processo de implantação, que atropelou o caminho diligente estatuído pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento. Situação semelhante foi observada no Comperj e essas informações eram disponíveis aos conselheiros.

339. O que se aponta, em resumo, é que a conjuntura econômico-financeira da companhia, à época das decisões, exigia conduta diversa, principalmente considerando a natureza e a situação dos projetos de investimento, de maneira a demandar as informações necessárias para aprovação dos Planos de Negócios de forma diligente, minimamente dentro do rito corporativo e enquadrado em parâmetros econômico-financeiros indicativos de agregação de valor para a companhia.

340. Outrossim, repisa-se que não se imputa ao CA a fiscalização do dia a dia da companhia, mas de projetos de importância considerável que representavam toda uma estratégia corporativa da companhia de aumento da capacidade de refino, cuja expectativa era obter retorno financeiro.

341. Por fim, cabe reconhecer que a Ata CA 1.326 relata que os conselheiros assistiram à apresentação do andamento da Rnest, emitiram orientações para continuidade das negociações para melhorar a viabilidade do empreendimento e teriam determinado que o projeto voltasse ao colegiado.

342. Todavia, o ex-conselheiro não aponta quais orientações teriam sido essas, nem consta da Ata quais seriam as orientações. Não há indicação de que essas supostas orientações no sentido de melhorar a viabilidade do empreendimento teriam efeito suspensivo até nova deliberação do colegiado. Da mesma forma, o ex-conselheiro não menciona nem traz aos autos comprovação de que o projeto teria retornado ao CA para nova análise ou deliberação. O fato é que, mesmo após tais supostas orientações (sem qualquer registro de quais teriam sido), o andamento da implantação da refinaria seguiu, a viabilidade do projeto continuou se deteriorando, assim como outros projetos que compunham a meta de ampliação da capacidade de refino, mesmo repletos de mazelas, foram mantidos em carteira com a aprovação do PN 2010-2014. Assim, no contexto geral, não agiram com a devida diligência, justamente o contrário.

343. Pelo exposto, não há como acatar as razões de justificativa do responsável, de modo que será proposta a aplicação da multa prevista no art. 58, III, da LOTCU por cometimento de ato ilegítimo e antieconômico. Como agravante, deve-se considerar sua atuação no Comitê de Auditoria, que permitia ao ex-conselheiro ter acesso a informações mais detalhadas e meios para obtê-las, circunstância que será mais bem detalhada no tópico III, referente a responsabilização e reprovabilidade da conduta.

II.3. <u>Guido Mantega (peça 335)</u>

344. O Sr. Guido Mantega atuou no Conselho de Administração da Petrobras de 4/4/2006 a 19/3/2010, na condição de membro, e de 19/3/2010 a 26/3/2015, na condição de presidente do colegiado, estando presente em toda a janela de aprovações analisadas nos presentes autos. Foi chamado em audiência pelo cometimento de ato de gestão ilegítimo e antieconômico de que tratam os arts. 16, III, "b", e 58, II e III, da Lei 8.443/1992, materializado no descumprimento de seus deveres fiduciários dispostos nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2007-2011 (peça 67), Ata CA 1.275, de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

30/6/2006 (peça 205); PN 2008-2012 (peça 70), Ata CA 1.293, de 13/8/2007 (peça 206), no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da mandatória manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa;

c) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

345. Em suas razões de justificativa, aduz: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) incompetência do TCU; (iii) não individualização da conduta; (iv) limite à atuação do CA; (v) direito de confiar nas informações prestadas pelos subordinados; (vi) inexistência de erro grosseiro e disposições da LINDB; (vii) aplicação de business judgment rule; (viii) cumprimento do dever de lealdade; (ix) aplicação do Acordão 834/2021-TCU-Plenário.

346. Todos os argumentos listados acima foram devidamente tratados no tópico I, não sendo considerados procedentes em relação ao Sr. Guido Mantega.

347. Adicionalmente, o Sr. Guido Mantega traz análise sobre cada uma das decisões de aprovação, desde o PN 2007-2011 (Ata CA 1.275, de 30/6/2006 – peça 205) até o PNG 2014-2018 (Ata CA 1.390, de 25/2/2014 – peça 98), informando terem sido subsidiadas por relatório e apresentações promovidas pela Diretoria Executiva, além de Resumo Executivo. Também indica ter existido debate entre os conselheiros acerca das matérias e, em certas aprovações, o CA teria apresentado recomendações bem como haveria pareceres sem ressalvas de auditorias independentes sobre as demonstrações contábeis.

348. Alega que, durante seu mandato, não teria recebido nenhum alerta ou aviso sobre a suposta inadequação da condução dos empreendimentos de refino ou qualquer irregularidade que pudesse estar ocorrendo na Petrobras. Inclusive, nesse período, a Petrobras teria tido sólidos resultados operacionais e financeiros, com metas de produção ambiciosas.

349. Nessa linha, reafirma não ter recebido qualquer alerta de risco, inexistindo razões fáticas e jurídicas que embasassem prejulgamento quanto a sua competência para ter ciência sobre os riscos dos investimentos aprovados. Argumenta, ainda, que não possuía conhecimento aprofundado sobre as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

instalações de refino ou análises financeiras, dependendo dos subsídios técnicos da própria Petrobras para desempenhar suas atividades.

350. Manifesta que não se poderia atribuir a ele atuação em conflito de interesses no âmbito do CA da Petrobras somente por exercer função concomitante de Ministro de Estado no Governo Federal. Não haveria qualquer comprovação de que o defendente tenha atuado em conflito de interesse em suas deliberações.

351. Ademais, não havia norma jurídica à época que impedisse o defendente de atuar no CA da Petrobras enquanto no exercício de outro cargo na Administração Pública. Como membro do CA jamais teria participado ou aprovado matéria que pudesse influenciar ou impactar, direta ou indiretamente, na atividade desenvolvida no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e vice-versa.

352. De forma semelhante, refuta que não se poderia presumir que tenha exercido influência sob os demais membros do CA simplesmente por exercer o cargo de Presidente do Conselho, o que não restaria evidenciado pelos documentos constantes dos autos. Sua atuação nessa função vinculava-se a questões formais, de organização e viabilização do funcionamento do colegiado. Não existiria preponderância entre seu posicionamento e dos demais.

353. Segundo o Sr. Guido Mantega, teria cumprido suas obrigações como Presidente do CA ao incluir de forma tempestiva as deliberações sobre os PNGs na pauta e solicitar o comparecimento de diferentes membros da Diretoria Executiva e gerencias setoriais para subsidiar as matérias em pauta.

354. Suscita, enfim, contradição da instrução anterior, a qual teria responsabilizado alguns membros do CA por não se manifestarem durante as deliberações, mas tentaria puni-los por supostamente ter participado de forma mais proeminente diante dos demais conselheiros.

Análise

355. Consoante as Atas de aprovação dos PNGs, o ex-conselheiro não trouxe nenhum elemento novo relacionado às aprovações que tenta rechaçar. Os Planos de Negócio e respectivas atas de aprovação foram bem examinadas em sede do relatório de auditoria (peça 135).

356. Não se nega que em certas aprovações, o Sr. Guido Mantega teceu comentários ou se debruçou sobre determinada matéria. Todavia, em nenhum dos casos, demonstra preocupação quanto à crescente materialidade, aos riscos ou à qualidade dos projetos de refino que estavam na carteira de investimentos. Tampouco expressa preocupação com a financiabilidade desses investimentos de risco, tendo em vista o crescente nível de endividamento da companhia e a perda da capacidade de geração de receita, em razão da política de preços praticada.

357. O Sr. Guido Mantega se manteve no colegiado da Petrobras por todo o período de gênese dos empreendimentos de refino até o momento em que o endividamento da Petrobras ultrapassa o limite estabelecido pelo próprio colegiado. Teve acesso a todos os red flags acerca das refinarias e do risco iminente de se extrapolar o nível de endividamento, e não houve críticas ou comentários de modo a produzir maiores informações ou investigar os resultados negativos.

358. Ademais, as informações citadas pelo ex-conselheiro se limitam, basicamente, ao Resumo Executivo e à exposição da Diretoria Executiva. Ou seja, todas as informações que o CA se embasava para tomada de decisão eram provenientes da Diretoria Executiva, demonstrando uma de confiança excessiva. Tal situação foi pontuada no Relatório de Auditoria (peça 135, p. 89-91).

359. As apresentações da DE, ainda que fossem minimamente consideradas para se entender os projetos de investimento que estavam em deliberação, não se mostravam suficientes para uma tomada de decisão diligente. Os projetos de investimento em novas refinarias eram de elevada materialidade, apresentavam riscos inerentes significativos, avaliações econômicas tendentes à inviabilidade desde o início dos projetos e claramente inviáveis no decorrer da implantação, além de alertas internos e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

externos diversos. A conjuntura econômico-financeira da empresa, apesar dos alegados "sólidos resultados operacionais e financeiros", apresentava um quadro de restrição da capacidade de geração de receitas pela política de preços praticada e elevado grau de endividamento da companhia, o que comprometia significativamente a financiabilidade dos projetos de investimento.

360. Nesse ponto, não procede a alegação de que não teria recebido qualquer alerta. Ora, o responsável permaneceu como conselheiro por toda a janela de análise considerada nestes autos, que se estende desde 2007 até 2014. Nesse período, foram diversos os avisos e informações de que os projetos de investimentos em refinaria eram ruins. Ao mesmo tempo, a conjuntura econômica da Petrobras sofreu grave piora, com níveis de endividamento alcançando patamares nunca antes atingidos, comprometendo inclusive a perenidade da companhia. Não era preciso ter conhecimento específico no tema para entender a implantação daqueles projetos de refinarias não eram sustentáveis.

361. Nitidamente, a implantação das refinarias não seguia o rumo esperado, com sucessivas postergações, escalonamento de custos de 400%, reformulação dos projetos, crença em parcerias incertas, fortes indícios de malversação de verbas, entre outros problemas.

362. Nesse ponto, recorda-se que a capitalização promovida pela Petrobras com a União, a qual envolveu o Sr. Guido Mantega nos dois lados do negócio, tinha como principal intuito promover os investimentos no pré-sal, mas parte considerável dos recursos foi destinada aos empreendimentos do abastecimento:

> *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).*
>
> *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) (peça 135, p. 107-108).*

363. No que tange ao conflito de interesses, ainda que inexistisse vedação a sua participação no Conselho de Administração da Petrobras, fato é que a atuação concomitante no Ministério da Fazenda traz um conflito de interesses inerente.

364. O relatório de auditoria deixou claro esse conflito:

> *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, 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.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

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.

(...)

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. (peça 135, p. 58).

365. Portanto, exigia-se postura ainda mais cautelosa e diligente por parte do Sr. Guido Mantega, tendo em vista que exercia concomitantemente os cargos de conselheiro da Petrobras e Ministro da Fazenda.

366. Em relação a sua função como Presidente do CA, detinha maior responsabilidade, pois tinha a prerrogativa de pautar as decisões. Como presidente do CA, tinha o dever de convocar e instalar as reuniões e orientar a condução de exercício regular das funções do Conselho (peça 121, p. 5). Também era quem poderia acrescer outros temas às reuniões e tinha a prerrogativa de submeter, ou não, ao CA proposta de inclusão de novo assunto na ordem do dia elaborada por qualquer conselheiro (peça 121, p. 7).

367. Apesar de alegação em contrário, importa ressaltar que neste trabalho em nenhum momento se intenta responsabilizar conselheiros por não se manifestarem. A individualização da conduta buscou caracterizar a postura de cada um dos conselheiros frente às aprovações dos Planos de Negócio, dentro de seus respectivos mandatos. Tanto é assim que na Matriz de Responsabilização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

não se incluiu a postura passiva dos conselheiros na culpabilidade, mas incluiu a postura de liderança e protagonismo na condução da estratégia que culminou no comprometimento da perenidade da Petrobras (peça 211, p. 56-68).

368. A postura passiva dos conselheiros serviu para ilustrar o fraco debate existente na aprovação dos Planos de Negócios, especialmente no que se referia aos empreendimentos de refino em implantação.

369. Pelo exposto, não há como acatar as razões de justificativa do responsável, de modo que será proposta a aplicação da multa prevista no art. 58, III, da LOTCU por cometimento de ato ilegítimo e antieconômico. Como agravantes, devem-se considerar, à época, sua atuação como Presidente do Conselho de Administração, pela maior diligência que este cargo demandava, bem como seu exercício concomitante no cargo de Ministro da Fazenda, em razão do inerente conflito de interesses e do acesso a informações privilegiadas, conforme exposto nos parágrafos anteriores e mais bem detalhado no tópico III, referente a responsabilização e reprovabilidade da conduta. Adicionalmente, a este responsável, será proposta a inabilitação a cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública, conforme preceitua o art. 60 da LOTCU.

II.4. Jorge Gerdau Johannpeter (peça 330)

370. O Sr. Jorge Gerdau Joahannpeter atuou no Conselho de Administração da Petrobras de 1/4/2005 a 2/4/2014, estando presente em toda janela de aprovações analisadas nos presentes autos. Foi chamado em audiência pelo cometimento de ato de gestão ilegítimo e antieconômico de que tratam os arts. 16, III, "b", e 58, II e III, da Lei 8.443/1992, materializado no descumprimento de seus deveres fiduciários dispostos nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2008-2012 (peça 70), Ata CA 1.293, de 13/8/2007 (peça 206), no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da mandatória manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa;

c) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

371. Em suas razões de justificativa, alega: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) incompetência do TCU; (iii) análise dos fatos à luz dos normativos à época; (iv) não individualização da conduta; (v) assunção de riscos de negócio; (vi) limite à atuação do CA; (vii) direito de confiar nas informações prestadas pelos subordinados; (viii) inexistência de erro grosseiro e disposições da LINDB; (ix) aplicação de business judgment rule; (x) cumprimento do dever de lealdade; e (xi) aplicação do Acordão 834/2021-TCU-Plenário.

372. Todos os argumentos listados acima foram devidamente tratados no tópico I, não sendo considerados procedentes em relação ao Sr. Jorge Gerdau Johannpeter.

373. Representados pelo mesmo escritório de advocacia, a defesa do Sr. Jorge Gerdau Johannpeter foi idêntica à defesa do Sr. Francisco Roberto de Albuquerque, inclusive quanto aos argumentos individuais. Dito isso, tais argumentos e a respectiva análise são as mesmas pontuadas no tópico II.2., parágrafos 234 a 257.

374. Portanto, há de se pontuar novamente que o Sr. Jorge Gerdau Johannpeter atuou de forma ininterrupta em quase todo o conjunto de atos de gestão ilegítimos e antieconômicos tratados nestes autos, consubstanciados nas reiteradas aprovações de Planos de Negócios no período de 2007 a 2014, sem considerar a conjuntura econômico-financeira da companhia, os riscos, a grande materialidade e as fragilidades que apresentavam os projetos de refino. Esse conjunto de decisões extrapolou o apetite a risco delegado pela companhia a seus administradores, se afastou da perseguição dos objetivos e interesses empresariais da Petrobras, produziu um dano complexo e multidimensional à estatal (cuja quantificação não se mostra factível) e comprometeu resultados da companhia, além de ameaçar, inclusive, a perenidade dos negócios empresariais.

375. Ou seja, ao permitir o prosseguimento de projetos de refinarias imaturos, incompletos, com grande incremento de capex (400%), que se mostravam inviáveis economicamente desde a concepção conforme indicavam diferentes alertas internos e externos, sem fazer uso de recursos ou estratégias de Valor da Informação a ele disponíveis, como o Comitê de Investimento ou pareceres independentes, sem considerar a capacidade de geração de receita do período em função das políticas de preço praticadas, sem considerar o grande fluxo financeiro que o escalonamento da dívida provocava, as decisões do Sr. Jorge Gerdau Johannpeter se distanciaram do interesse da companhia e, assim, não foram diligentes como exigível e descumpriram com o dever de lealdade para com a Petrobras.

376. As conclusões também se repetem, de modo que, ainda que não comprovado estar buscando vantagens pessoais, o Sr. Jorge Gerdau Johannpeter não zelou pelo interesse da Petrobras. Adicionalmente, o VPL negativo dos projetos de refinarias configurava indicador de tomada de decisão que representava condição proibitiva para o prosseguimento e o direito de confiar não é absoluto. Além disso, considerando a conjuntura econômica da empresa e na presença de recorrentes red flags nos projetos de investimento de refinarias, era dever funcional do ex-conselheiro analisar o conjunto de informações econômico-financeiras da Petrobras de modo paralelo aos pleitos de investimento em projetos de refinos ambiciosos, de grande materialidade e significativos riscos.

377. Ademais, não se imputa ao CA a fiscalização do dia a dia da companhia, mas de projetos de importância considerável que representavam toda uma estratégia corporativa da companhia de aumento da capacidade de refino, cuja expectativa era obter retorno financeiro. E o conselheiro à época não traz elementos aos autos que demonstrem quais orientações teria passado para aprimorar a viabilidade do projeto Rnest, que continuou se deteriorando, assim como outros projetos que compunham a meta de ampliação da capacidade de refino, e seguiram adiante, mantidos em carteira com a aprovação do PN 2010-2014, recebendo continuamente recursos sem que ao menos houvesse viabilidade econômica teórica, o que demonstra que não agiram com a devida diligência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

378. Pelo exposto, não há como acatar as razões de justificativa do Sr. Jorge Gerdau Johannpeter, de modo que será proposta a aplicação da multa prevista no art. 58, III, da LOTCU.

II.5. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (peça 325)

379. O Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo atuou no Conselho de Administração da Petrobras de 22/7/2005 a 13/2/2012, estando presente em toda janela de aprovações analisadas nos presentes autos. Foi chamado em audiência pelo cometimento de ato de gestão ilegítimo e antieconômico de que tratam os arts. 16, III, "b", e 58, II e III, da Lei 8.443/1992, materializado no descumprimento de seus deveres fiduciários dispostos nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2007-2011 (peça 67), Ata CA 1.275, de 30/6/2006 (peça 205), no PN 2008-2012 (peça 70), Ata CA 1.293, de 13/8/2007 (peça 206), no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da mandatória manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

380. Em suas razões de justificativa, alega: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) análise dos fatos à luz dos normativos à época; (iii) assunção de riscos de negócio; (iv) limite à atuação do CA; (v) direito de confiar nas informações prestadas pelos subordinados; (vi) inexistência de erro grosseiro e disposições da LINDB; (vii) aplicação de business judgment rule; e (viii) cumprimento do dever de lealdade.

381. Todos os argumentos listados acima foram devidamente tratados no tópico I, não sendo considerados procedentes em relação ao Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo.

382. Dentre as alegações, argumenta que não pode o TCU se utilizar de normas não vigentes à época como critério para sua responsabilização. A utilização de normas e orientações posteriores aos fatos narrados feriria o princípio do tempus regit actum.

383. Alega que agiu de forma diligente e leal durante seu mandato como conselheiro da Petrobras, e que a unidade técnica se equivocou ao considerar que o CA abusou do seu direito de confiar nas informações prestadas pela DE, quando da aprovação dos PNGs, sem a manifestação supostamente mandatória do Comitê de Investimentos e sem opinião de terceiros isentos.

384. Um dos equívocos seria quanto a manifestação do Comitê de Investimentos, a qual seria facultativa e não mandatória. Conforme o art. 31 do Estatuto Social da Petrobras, as matérias para apreciação do CA poderiam conter a manifestação da área técnica ou do comitê competente. O item 5.7.2 do Regimento Interno do CA também traria a mesma faculdade.

385. Indica que seria encargo da DE aprovar os critérios para avaliação técnico-econômica dos projetos de investimentos, como as refinarias em comento. Era função da DE elaborar as bases e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

diretrizes para o PNG, conforme art. 33 do Estatuto Social. Dessa forma, o CA teria se informado da maneira exigida pelo Estatuto Social, ou seja, por intermédio das decisões da DE e das manifestações das respectivas áreas técnicas.

386. Não se poderia exigir do CA a revisão minuciosa dos detalhes técnicos e econômicos das refinarias em implantação, os quais previamente examinados e aprovados pela DE.

387. Assim, aduz que, confiando na opinião técnica de seus pares e no estrito cumprimento de seu dever de lealdade, teve ciência de todas as informações técnicas e projeções apresentadas para que pudesse exercer de forma criteriosa seu dever de diligência para com a companhia. E confiou nos dados provenientes da Diretoria Executiva para balizar suas tomadas de decisão enquanto conselheiro e aprovar os Planos de Negócios nos quais atuou.

388. Argumenta que há confusão pelo TCU do que seria assunção natural de riscos do negócio com falta de diligência nas decisões empresariais. O TCU desconsideraria o dinamismo de mercado e a capacidade criativa e de assumir riscos do empresário. Ainda que com mínima margem de êxito, a assunção de risco deve ser considerada como estratégia empresarial válida, e jamais um ato sem diligência ou zelo em relação a companhia.

389. O Sr. José Sérgio Gabrielli indica haver vício na motivação para seu chamamento em audiência. Menciona supostas "evidências" impossíveis de serem contestadas, pois a unidade técnica apenas menciona que o defendente foi recebedor de comunicações e acórdão do TCU além da existência de audiências em CPI do Congresso Nacional sobre o tema. Não junta aos autos quais seriam essas evidências, o que contrariaria o princípio da ampla defesa e do contraditório.

390. Afirma que sempre desempenhou suas funções de modo correto sem envolvimento ou participação em irregularidades. E nenhuma evidência juntada aos autos traz entendimento diferente. Logo, por não se tratar de prestação de contas, não há inversão do ônus da prova, sendo presumida sua inocência. Somente com documento ou embasamento consistente poderia ser afastada sua presunção, o que, reafirma o ex-conselheiro, não teria ocorrido.

391. O defendente argumenta a importância de se considerar a LINDB na aferição de sua conduta. Cita que o art. 28 da referida norma aponta que o agente público só responde pessoalmente por suas decisões e opiniões técnicas caso atue com dolo ou erro grosseiro. E complementa afirmando que não teria ocorrido nenhum dos dois no presente caso.

392. Alega que o erro grosseiro seria aquele manifesto, evidente e inescusável, decorrente de ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, o que não ficou caracterizado nos autos do presente processo.

393. Pontua ainda que o TCU tem entendido como erro grosseiro a conduta que se afasta da esperada pelo administrador médio. O que também não teria restado assente nos autos. Ao contrário, o ex-conselheiro teria superado em muito a conduta esperada do administrador médio, de modo que cabe ao Tribunal reconhecer a ausência de erro grosseiro por parte da defendente.

394. Por fim, salienta que houve recente mudança da Lei de Improbidade Administrativa, com o legislador eliminando as hipóteses de improbidade administrativa provenientes de conduta culposa. Assim, deveria haver uma compatibilização entre as nomas no sentido de somente condutas culposas serem penalizadas, afastando qualquer sanção passível de ser aplicada a defendente por eventual culpa.

Análise

395. Primeiramente, repisa-se que não se utilizou de normas não vigentes à época como critério de responsabilização. O tópico I.3 deixou assente que os fatos foram retirados de atas de reuniões do conselho, apresentações e resumos executivos, ou seja, as mesmas informações disponíveis aos gestores à época das decisões inquinadas. Os critérios de auditoria foram elaborados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

a partir de princípios, normas, jurisprudência e doutrina do Direito Societário e do mercado de capitais, complementados pelas disposições de normativos internos da Petrobras, todos vigentes à época dos fatos. Não há, portanto, que se falar em avaliação retrospectiva sob a luz de critérios atemporais.

396. Em relação à não obrigatoriedade do Comitê de Investimentos, em termos estritamente formais, assiste razão ao responsável dado que tanto o Estatuto Social da Petrobras quanto o Regimento Interno do CA apontam que as matérias submetidas para apreciação do CA seriam instruídas com a decisão da DE, as manifestações da área técnica ou do Comitê competente, e parecer do jurídico quando necessário a ser indicado pela Secretaria-Geral (peças 56 e 121). Entretanto, o Comitê de Investimento perfazia importante instrumento de governança, especialmente diante da existência de projetos de tamanho vulto quanto as refinarias.

397. Nesse ponto, cabe repisar que o Comitê de Investimento e o Comitê de Negócios, 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) (peça 135, p. 91). Nessa linha, o CA tinha como atribuição privativa instituir o referido comitê conforme art. 29, IX, do Estatuo Social da Petrobras:

> *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;*

398. Tal comitê possuía atribuição relevante sendo consignado no parágrafo único do art. 29 do Estatuto Social da companhia que "o Comitê de Negócios de que trata o inciso XI submeterá à Diretoria Executiva seu parecer sobre as matérias corporativas que envolvam mais de uma área de negócios, bem como aquelas cuja importância e relevância demandem um debate mais amplo".

399. Logo, diante da relevância e dos riscos que surgiam no decorrer da implantação dos projetos de refino, aliado a política de preços que reduzia a geração de caixa da Petrobras e o aumento do nível de endividamento subsequente, a manifestação do Comitê de Investimentos se mostrava subsídio essencial para a tomada de decisão do CA naquela época. Ou seja, não se utilizar do referido instrumento de governança evidencia flagrante distanciamento de postura diligente esperada do colegiado da maior estatal do país.

400. Além disso, a inoperância do Comitê de Investimentos se traduziu em um dos itens que caracterizaram o descumprimento ao dever de se informar, conforme exposto no item I.8. E mais, trecho do Voto condutor do Acórdão 1.839/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro José Múcio, complementa 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 (peça 143, p. 7).*

401. Quanto ao abuso do direito de confiar, o tópico I.7 tratou do assunto. Além do fato de o direito de confiar não ser absoluto, era dever funcional dos conselheiros analisar o conjunto de informações econômico-financeiras da companhia de modo paralelo aos pleitos por investimentos em projetos de refino ambiciosos, de grande materialidade e significativos riscos. Portanto, ainda que legítimo, o direito de confiar encontra limites no presente caso, de modo que não procede o argumento de que a confiança nas informações prestadas, em especial pela DE, seria suficiente para não sua responsabilização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

402. As atribuições entre CA e DE foram bem delineadas no tópico I.6, referente ao limite de atuação do CA, o qual demonstrou que havia à disposição dos conselheiros um conjunto de informações que indicava a delicada conjuntura econômico-financeira da empresa, além de expressar graves alertas associados aos projetos de ampliação do parque de refino, com projetos de refinarias que não se sustentavam economicamente. A análise horizontal desse conjunto de informações está no cerne das atividades de conselheiros, que jamais podem se afastar da real capacidade empresarial para encampar planos estratégicos desconexos, que exponham a companhia a situações de risco que extrapolam os limites estabelecidos em seus normativos.

403. O tópico I.8 foi explícito ao demonstrar que os ex-conselheiros não atuaram de forma diligente, existindo inúmeros sinais de alerta quanto ao andamento temerário das refinarias e o alto nível de endividamento da Petrobras, sendo clara a existência de erro grosseiro, ainda mais na ausência do cumprimento do dever de lealdade, o que ficou atestado no tópico I.10. Ademais, a assunção de riscos do negócio foi tratada no tópico I.5.

404. Dessa forma, há elementos que comprovem que o Sr. José Sérgio Gabrielli, em conjunto com os demais ex-conselheiros, atuou de maneira não diligente e desleal. Além disso, não colaciona aos autos evidências que pudessem invalidar as conclusões descritas na instrução anterior e no relatório de fiscalização.

405. Ressalta-se que não houve vício de motivação, o Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário justificou a abertura da auditoria em seu item 9.1, suscitando a constatação de possível omissão do CA em relação a seu dever estatutário e legal de fiscalizar a gestão da Diretoria Executiva no que tange ao período de implementação dos projetos de refino. Em adição, o relatório de fiscalização (peça 135) foi apto em descrever toda a evolução das aprovações dos Planos de Negócio, e a instrução técnica anterior (peça 211) apontou as condutas irregulares. As evidências constam todas dos autos do processo, sem qualquer prejuízo à defesa, com considerável número de red flags devidamente citados.

406. Ainda, as análises realizadas na instrução levaram em consideração os preceitos da LINDB, traçando todo o panorama envolto às aprovações de cada plano de negócios, consubstanciado nas respectivas Atas do CA. O tópico I.8 também tratou deste tema.

407. Por fim, sobre a possibilidade de aplicação por analogia da Lei de Improbidade quanto a exigir o dolo comprovado neste tipo de responsabilização, pontua-se que a referida Lei trata das Ações de Improbidade Administrativa em âmbito judicial. Em privilégio ao princípio de independência entre as instâncias, não cabe aplicá-la aos processos desta Corte de Contas, uma vez que prevalece o entendimento de que os gestores podem ser sancionados em decorrência de culpa grave, conforme disposto na LINDB.

408. Pelo exposto, será proposto rejeitar as razões de justificativa da Sr. José Sérgio Gabrielli, propondo-se a aplicação de multa do art. 58, III, da LOTCU. Sua posição como Presidente da Petrobras deve ser considerada como agravante, dado que tinha acesso a informações detalhadas sobre a real situação dos projetos de refino.

II.6. <u>Josué Christiano Gomes da Silva (peça 333)</u>

409. O Sr. Josué Chistiano Gomes da Silva atuou no Conselho de Administração da Petrobras de 1/11/2011 a 29/4/2013, estando presente no segundo grupo de aprovações analisadas nos presentes autos. Foi chamado em audiência pelo cometimento de ato de gestão ilegítimo e antieconômico de que tratam os arts. 16, III, "b", e 58, II e III, da Lei 8.443/1992, materializado no descumprimento de seus deveres fiduciários dispostos nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976:

a) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), e o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), ciente da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

> *inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa;*

410. Em suas razões de justificativa, alega: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) incompetência do TCU; (iii) análise dos fatos à luz dos normativos à época; (iv) não individualização da conduta; (v) assunção de riscos de negócio; (vi) limite à atuação do CA; (vii) direito de confiar nas informações prestadas pelos subordinados; (viii) inexistência de erro grosseiro e disposições da LINDB; (ix) aplicação de business judgment rule; (x) cumprimento do dever de lealdade; e (xi) aplicação do Acordão 834/2021-TCU-Plenário.

411. Todos os argumentos listados acima foram devidamente tratados no tópico I, não sendo considerados procedentes em relação ao Sr. Josué Chistiano Gomes da Silva.

412. Representados pelo mesmo escritório de advocacia, a defesa do Sr. Josué Chistiano Gomes da Silva foi quase idêntica à defesa do Sr. Francisco Roberto de Albuquerque, inclusive quanto aos argumentos individuais. Dito isso, tais argumentos e a respectiva análise são as mesmas pontuadas no tópico II.2., parágrafos 234 a 257.

413. Portanto, há de se pontuar novamente que o Sr. Josué Chistiano Gomes da Silva atuou de forma ininterrupta na aprovação de atos de gestão ilegítimos e antieconômicos tratados nestes autos, consubstanciados nas reiteradas aprovações de Planos de Negócios no período de 2011 a 2013, sem considerar a conjuntura econômico-financeira da companhia, os riscos, a grande materialidade e as fragilidades que apresentavam os projetos de refino. Esse conjunto de decisões extrapolou o apetite a risco delegado pela companhia a seus administradores, se afastou da perseguição dos objetivos e interesses empresariais da Petrobras, produziu um dano complexo e multidimensional à estatal (cuja quantificação não se mostra factível) e comprometeu resultados da companhia, além de ameaçar, inclusive, a perenidade dos negócios empresariais.

414. As conclusões também se repetem, de modo que, ainda que não comprovado estar buscando vantagens pessoais, o Sr. Josué Christiano Gomes da Silva não zelou pelo interesse da Petrobras. Adicionalmente, o VPL negativo dos projetos de refinarias configurava indicador de tomada de decisão que representava condição proibitiva para o prosseguimento e o direito de confiar não é absoluto. Além disso, considerando a conjuntura econômica da empresa e na presença de recorrentes red flags nos projetos de investimento de refinarias, era dever funcional do ex-conselheiro analisar o conjunto de informações econômico-financeiras da Petrobras de modo paralelo aos pleitos de investimento em projetos de refinos ambiciosos, de grande materialidade e significativos riscos.

415. Ademais, não se imputa ao CA a fiscalização do dia a dia da companhia, mas de projetos de importância considerável que representavam toda uma estratégia corporativa da companhia de aumento da capacidade de refino, cuja expectativa era obter retorno financeiro.

416. Pelo exposto, não há como acatar as razões de justificativa do Sr. Josué Chistiano Gomes da Silva, de modo que será proposta a aplicação da multa prevista no art. 58, III, da LOTCU. Sua conduta é menos gravosa pelo fato de ter aprovado dois PNGs e não ter incorrido na omissão em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, tendo conhecimento de menos red flags, o que será considerado como atenuante. Contudo, como agravante, tem-se sua atuação no Comitê de Auditoria, que permitia ao ex-conselheiro ter acesso a informações mais detalhadas e meios para obtê-las, circunstância que será mais bem detalhada no tópico III, referente a responsabilização e reprovabilidade da conduta.

II.7. <u>Luciano Galvão Coutinho (peça 322)</u>

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

417. O Sr. Luciano Galvão Coutinho atuou no Conselho de Administração da Petrobras de 4/4/2008 a 29/4/2015, estando presente em quase toda janela de aprovações analisadas nos presentes autos. Foi chamado em audiência pelo cometimento de ato de gestão ilegítimo e antieconômico de que tratam os arts. 16, III, "b", e 58, II e III, da Lei 8.443/1992, materializado no descumprimento de seus deveres fiduciários dispostos nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da mandatória manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa; e

c) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

418. Em suas razões de justificativa, alega: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) incompetência do TCU; (iii) análise dos fatos à luz dos normativos à época; (iv) não individualização da conduta; (v) assunção de riscos de negócio; (vi) limite à atuação do CA; (vii) direito de confiar nas informações prestadas pelos subordinados; (viii) inexistência de erro grosseiro e disposições da LINDB; (ix) aplicação de business judgment rule; (x) cumprimento do dever de lealdade; e (xi) aplicação do Acordão 834/2021-TCU-Plenário.

419. Todos os argumentos listados acima foram devidamente tratados no tópico I, não sendo considerados procedentes em relação ao Sr. Luciano Galvão Coutinho.

420. Representados pelo mesmo escritório de advocacia, a defesa do Sr. Luciano Galvão Coutinho foi idêntica à defesa do Sr. Francisco Roberto de Albuquerque, inclusive quanto aos argumentos individuais. Dito isso, tais argumentos e a respectiva análise são as mesmas pontuadas no tópico II.2., parágrafos 234 a 257.

421. Portanto, há de se pontuar novamente que o Sr. Luciano Galvão Coutinho atuou de forma ininterrupta em quase todo o conjunto de atos de gestão ilegítimos e antieconômicos tratados nestes autos, consubstanciados nas reiteradas aprovações de Planos de Negócios no período de 2008 a 2014, sem considerar a conjuntura econômico-financeira da companhia, os riscos, a grande materialidade e as fragilidades que apresentavam os projetos de refino. Esse conjunto de decisões extrapolou o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

apetite a risco delegado pela companhia a seus administradores, se afastou da perseguição dos objetivos e interesses empresariais da Petrobras, produziu um dano complexo e multidimensional à estatal (cuja quantificação não se mostra factível) e comprometeu resultados da companhia, além de ameaçar, inclusive, a perenidade dos negócios empresariais.

422. Ou seja, ao permitir o prosseguimento de projetos de refinarias imaturos, incompletos, com grande incremento de capex (400%), que se mostravam inviáveis economicamente desde a concepção conforme indicavam diferentes alertas internos e externos, sem fazer uso de recursos ou estratégias de Valor da Informação a ele disponíveis, como o Comitê de Investimento ou pareceres independentes, sem considerar a capacidade de geração de receita do período em função das políticas de preço praticadas, sem considerar o grande fluxo financeiro que o escalonamento da dívida provocava, as decisões do Sr. Luciano Galvão Coutinho se distanciaram do interesse da companhia e, assim, não foram diligentes como exigível e descumpriram com o dever de lealdade para com a Petrobras.

423. As conclusões também se repetem, de modo que, ainda que não comprovado estar buscando vantagens pessoais, o Sr. Luciano Galvão Coutinho não zelou pelo interesse da Petrobras. Adicionalmente, o VPL negativo dos projetos de refinarias configurava indicador de tomada de decisão que representava condição proibitiva para o prosseguimento e o direito de confiar não é absoluto. Além disso, considerando a conjuntura econômica da empresa e na presença de recorrentes red flags nos projetos de investimento de refinarias, era dever funcional do ex-conselheiro analisar o conjunto de informações econômico-financeiras da Petrobras de modo paralelo aos pleitos de investimento em projetos de refinos ambiciosos, de grande materialidade e significativos riscos.

424. Ademais, não se imputa ao CA a fiscalização do dia a dia da companhia, mas de projetos de importância considerável que representavam toda uma estratégia corporativa da companhia de aumento da capacidade de refino, cuja expectativa era obter retorno financeiro. E o conselheiro à época não traz elementos aos autos que demonstrem quais orientações teria passado para aprimorar a viabilidade do projeto Rnest, cuja viabilidade do projeto continuou se deteriorando, assim como outros projetos que compunham a meta de ampliação da capacidade de refino, e seguiram adiante, mantidos em carteira com a aprovação do PN 2010-2014, o que demonstra que não agiram com a devida diligência, justamente o contrário.

425. Pelo exposto, não há como acatar as razões de justificativa do responsável, de modo que será proposta a aplicação da multa prevista no art. 58, III, da LOTCU por cometimento de ato ilegítimo e antieconômico. Como agravantes, devem-se considerar, à época, sua atuação no Comitê de Auditoria, que permitia ao ex-conselheiro ter acesso a informações mais detalhadas e meios para obtê-las, bem como seu exercício concomitante no cargo de Presidente do BNDES, em razão do inerente conflito de interesses e do acesso a informações privilegiadas, circunstâncias que serão mais bem detalhadas no tópico III, referente a responsabilização e reprovabilidade da conduta. Adicionalmente, a este responsável, será proposta a inabilitação a cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública, conforme preceitua o art. 60 da LOTCU.

II.8. <u>Márcio Pereira Zimmermann (peça 347)</u>

426. O Sr. Márcio Pereira Zimmermann atuou no Conselho de Administração da Petrobras de 22/3/2010 a 27/2/2015, estando presente em parte da janela de aprovações analisadas nos presentes autos. Foi chamado em audiência pelo cometimento de ato de gestão ilegítimo e antieconômico de que tratam os arts. 16, III, "b", e 58, II e III, da Lei 8.443/1992, materializado no descumprimento de seus deveres fiduciários dispostos nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da mandatória manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) aprovar o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa; e

c) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

427. Em suas razões de justificativa, alega: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) incompetência do TCU; (iii) análise dos fatos à luz dos normativos à época; (iv) não individualização da conduta; (v) assunção de riscos de negócio; (vi) limite à atuação do CA; (vii) direito de confiar nas informações prestadas pelos subordinados; (viii) inexistência de erro grosseiro e disposições da LINDB; (ix) aplicação de business judgment rule; (x) cumprimento do dever de lealdade; e (xi) aplicação do Acordão 834/2021-TCU-Plenário.

428. Todos os argumentos listados acima foram devidamente tratados no tópico I, não sendo considerados procedentes em relação ao Sr. Márcio Pereira Zimmermann.

429. Representados pelo mesmo escritório de advocacia, a defesa do Sr. Márcio Pereira Zimmermann foi quase idêntica à defesa do Sr. Francisco Roberto de Albuquerque, inclusive quanto aos argumentos individuais. Dito isso, tais argumentos e a respectiva análise são as mesmas pontuadas no tópico II.2., parágrafos 234 a 257.

430. Portanto, há de se pontuar novamente que o Sr. Márcio Pereira Zimmermann atuou de forma ininterrupta na aprovação de atos de gestão ilegítimos e antieconômicos tratados nestes autos, consubstanciados nas reiteradas aprovações de Planos de Negócios no período de 2010 a 2014, sem considerar a conjuntura econômico-financeira da companhia, os riscos, a grande materialidade e as fragilidades que apresentavam os projetos de refino. Esse conjunto de decisões extrapolou o apetite a risco delegado pela companhia a seus administradores, se afastou da perseguição dos objetivos e interesses empresariais da Petrobras, produziu um dano complexo e multidimensional à estatal (cuja quantificação não se mostra factível) e comprometeu resultados da companhia, além de ameaçar, inclusive, a perenidade dos negócios empresariais.

431. Ou seja, ao permitir o prosseguimento de projetos de refinarias imaturos, incompletos, com grande incremento de capex (400%), que se mostravam inviáveis economicamente desde a concepção conforme indicavam diferentes alertas internos e externos, sem fazer uso de recursos ou estratégias de Valor da Informação a ele disponíveis, como o Comitê de Investimento ou pareceres independentes, sem considerar a capacidade de geração de receita do período em função das políticas de preço praticadas, sem considerar o grande fluxo financeiro que o escalonamento da dívida provocava, as decisões do Sr. Márcio Pereira Zimmermann se distanciaram do interesse da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

companhia e, assim, não foram diligentes como exigível e descumpriram com o dever de lealdade para com a Petrobras.

432. Portanto, as conclusões também se repetem, de modo que, ainda que não comprovado estar buscando vantagens pessoais, o Sr. Márcio Pereira Zimmermann não zelou pelo interesse da Petrobras. Adicionalmente, o VPL negativo dos projetos de refinarias configurava indicador de tomada de decisão que representava condição proibitiva para o prosseguimento e o direito de confiar não é absoluto. Além disso, considerando a conjuntura econômica da empresa e na presença de recorrentes red flags nos projetos de investimento de refinarias, era dever funcional do ex-conselheiro analisar o conjunto de informações econômico-financeiras da Petrobras de modo paralelo aos pleitos de investimento em projetos de refinos ambiciosos, de grande materialidade e significativos riscos.

433. Ademais, não se imputa ao CA a fiscalização do dia a dia da companhia, mas de projetos de importância considerável que representavam toda uma estratégia corporativa da companhia de aumento da capacidade de refino, cuja expectativa era obter retorno financeiro.

434. Pelo exposto, não há como acatar as razões de justificativa do Sr. Márcio Pereira Zimmermann, de modo que será proposta a aplicação da multa prevista no art. 58, III, da LOTCU por cometimento de ato ilegítimo e antieconômico. Como agravante, tem-se sua atuação como Ministro do Planejamento à época, em razão do inerente conflito de interesses e do acesso a informações privilegiadas, e como atenuante, o fato de ter tomado conhecimento de menos red flags, circunstâncias que serão mais bem detalhadas no tópico III, referente a responsabilização e reprovabilidade da conduta.

II.9. <u>Maria das Graças Silva Foster (peça 305)</u>

435. A Sra. Maria das Graças Silva Foster atuou no Conselho de Administração da Petrobras de 13/2/2012 a 6/2/2015, estando presente em quase toda janela de aprovações analisadas nos presentes autos. Foi chamada em audiência pelo cometimento de ato de gestão ilegítimo e antieconômico de que tratam os arts. 16, III, "b", e 58, II e III, da Lei 8.443/1992, materializado no descumprimento de seus deveres fiduciários dispostos nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976:

> *a) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa.*

436. Em suas razões de justificativa, alega: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) análise dos fatos à luz dos normativos à época; (iii) assunção de riscos de negócio; (iv) limite à atuação do CA; (v) direito de confiar nas informações prestadas pelos subordinados; (vi) inexistência de erro grosseiro e disposições da LINDB; (vii) aplicação de business judgment rule; e (viii) cumprimento do dever de lealdade;

437. Todos os argumentos listados acima foram devidamente tratados no tópico I. Os argumentos não podem ser considerados procedentes em relação à Sra. Maria das Graças Silva Foster.

438. Primeiramente, a ex-conselheira afirma que um mês após sua posse como conselheira, instituiu grupo de trabalho para elaboração e padronização, através de sistema de gestão, das curvas de execução física e financeira (Curvas "S") de todos os projetos de investimento da companhia (peça

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

306). Após tal fato, a evolução da curva física e financeira passou a ser entregue a todos os membros do Conselho de Administração, mantendo-os informados acerca dos investimentos da companhia.

439. Também foi estipulado que projetos que não possuíssem a referida Curva "S" pelo sistema deixariam de fazer parte do PNG. Ademais, se ultrapassassem os orçamentos previstos para o respectivo trimestre seriam motivo de explicações junto à Diretoria Executiva.

440. Em complemento, durante sua gestão, destaca que os Conselheiros passaram a receber mensalmente Resumo Executivo, informando os principais indicadores da empresa. Inclusive, pontua que a partir desse formato mais transparente de sua gestão que o CA passou a ter exata noção dos atrasos e da evolução desastrosa dos custos das obras sob o cargo da Área de Abastecimento, como Comperj, Rnest e Refinarias Premium, o que restaria evidenciado em apresentação do PNG 2012-2016.

441. Pontua que a própria unidade técnica reconhece o esforço da defendente em acompanhar de forma mais detida os investimentos feitos pela Petrobras e reportar informações relevantes à tomada de decisão.

442. Consoante ao dever de investigar, a Sra. Maria das Graças Foster assevera que, antes de criar o grupo de trabalho para elaboração das Curvas "S", enviou e-mail ao então Diretor de Abastecimento, o Sr. Paulo Roberto Costa, cobrando maiores dados sobre os projetos de sua responsabilidade (peça 308).

443. Alega que foi responsável por expressiva reforma de governança da empresa, com adoção de medidas para reforçar mecanismos de controle da governança da Petrobras e seus empreendimentos, o que demonstraria sua atenção aos deveres de se informar, investigar e vigiar.

444. Reforça tal posicionamento ao mencionar uma série de medidas tomadas em sua gestão como Presidente e conselheira da Petrobras, à exemplo da criação de novos critérios e procedimentos para alteração de projetos em avaliação para em implementação (peça 310), aprimoramento da Gestão de Projetos de Investimento (peça 311), criação e aprovação do Programa Petrobras de Prevenção à Corrupção (peça 314), entre outras (peças 309-319).

445. Logo, todas as medidas elencadas e a atuação da ex-conselheira da Petrobras demonstrariam que atuou em pleno atendimento ao dever de diligência.

Análise

446. Cumpre reconhecer que a ex-conselheira adotou medidas inéditas no sentido de aprimorar as informações que chegavam ao CA, tendo comprovado tal fato com novos elementos colacionados aos autos (peças 309-319). Ainda, e-mail acostado à peça 308 revela que, de fato, indagou o Diretor de Abastecimento à época sobre dados de projetos sob sua responsabilidade. Todo seu esforço foi reconhecido na instrução anterior (peça 211, p. 40).

447. Contudo, apesar das medidas adotadas, aprovou os PNGs 2012-2016, 2013-2017 e 2014-2018 de forma imprudente, pois teve ciência da situação da Rnest em apresentação realizada perante o CA em abril de 2012, quando já se encontrava no colegiado (peça 88). Também, ao fim de 2012, o CA foi alertado quanto ao aumento do endividamento da companhia (peça 90). E no começo de 2013, que o indicador Endividamento Líquido/Ebitda havia chegado a 2,78, e permaneceria acima o limite máximo de 2,50 ao longo de 2013 e 2014 (peça 91, p. 56).

448. Ou seja, houve imprudência na aprovação dos PNGs 2012-2016, 2013-2017 e 2014-2018 por parte da Sra. Maria das Graças Silva Foster, especialmente porque a ex-conselheira teve ciência quanto a situação do projeto Rnest, o qual havia sido constantemente postergado e com aumento dos investimentos. Além destes, Comperj e Premium I e II também faziam parte da meta de ampliação da capacidade de refino, estratégia aprovada pelo Conselho. O mínimo necessário era que se conhecesse a viabilidade dos empreendimentos, conforme bem exposto no relatório de auditoria:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

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. (grifou-se) (peça 211, p. 135, p. 95).*

449. E mais, como Presidente da Petrobras, fazia parte da Diretoria Executiva que aprovou, individualmente, cada projeto de refino, sendo sancionada por sua atuação neste colegiado, nos termos dos Acórdãos 2750/2020-TCU-Plenário (TC 026.363/2015-1) e 784/2021-TCU-Plenário (TC 006.981/2014-3).

450. Em suma, ao permitir o prosseguimento de projetos de refinarias imaturos, incompletos, com grande incremento de capex (400%), que se mostravam inviáveis economicamente desde a concepção conforme indicavam diferentes alertas internos e externos, sem fazer uso de recursos ou estratégias de Valor da Informação a ela disponíveis, como o Comitê de Investimento ou pareceres independentes, sem considerar a capacidade de geração de receita do período em função das políticas de preço praticadas, sem considerar o grande fluxo financeiro que o escalonamento da dívida provocava, as decisões da Sra. Maria das Graças Silva Foster se distanciaram do interesse da companhia e, assim, não foram diligentes como exigível e descumpriram com o dever de lealdade para com a Petrobras.

451. Afinal, mesmo diante da incontestada inviabilidade dos projetos de refino, a responsável continuava a aprovar os PNGs mantendo o prosseguimento das refinarias junto com política de preço de combustíveis que agravava mais a situação do alto endividamento da companhia, conjuntura que comprometia a continuidade de seus negócios, indo de encontro ao interesse da Petrobras, conforme consignado no tópico I.10.

452. Pelo exposto, será proposto rejeitar as razões de justificativa da Sra. Maria das Graças Silva Foster, propondo-se a aplicação de multa do art. 58, III, da LOTCU. Sua posição como Presidente da Petrobras deve ser considerada como agravante, dado que tinha acesso a informações detalhadas sobre a real situação dos projetos de refino. Todavia, também deve-se levar em consideração como atenuante as evidências que trouxe aos autos atestando ter adotado medidas inovadoras para aprimorar a gestão de projetos de investimentos, fazendo com que informações basilares chegassem ao conhecimento do CA, além de ter inquirido o Diretor de Abastecimento à época quanto aos projetos de sua área.

II.10. <u>Miriam Aparecida Belchior (peça 326)</u>

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

453. A Sra. Miriam Aparecida Belchior atuou no Conselho de Administração da Petrobras de 22/7/2011 a 29/4/2015, estando presente em quase toda janela de aprovações analisadas nos presentes autos. Foi chamada em audiência pelo cometimento de ato de gestão ilegítimo e antieconômico de que tratam os arts. 16, III, "b", e 58, II e III, da Lei 8.443/1992, materializado no descumprimento de seus deveres fiduciários dispostos nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976:

> *a) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209) e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa;*

454. Em suas razões de justificativa, alega: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) incompetência do TCU; (iii) não individualização da conduta; (iv) limite à atuação do CA; (v) direito de confiar nas informações prestadas pelos subordinados; (vi) inexistência de erro grosseiro e disposições da LINDB; (vii) aplicação de business judgment rule; (viii) cumprimento do dever de lealdade; e (ix) aplicação do Acordão 834/2021-TCU-Plenário.

455. Todos os argumentos listados acima foram devidamente tratados no tópico I, não sendo considerados procedentes em relação à Sra. Míriam Aparecida Belchior.

456. A ex-conselheira alega que o Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário (peças 1 a 3) não traz adequada motivação que justificasse a abertura da presente auditoria. Nessa linha, cita o art. 20 da LINDB, o qual dispõe que o agente público deve considerar as consequências práticas da decisão quando decidir com base em valores jurídicos abstratos, devendo a motivação demonstrar a necessidade e adequação da medida imposta.

457. Entende que não há motivação do porquê sua suposta participação, em duas reuniões, teria ensejado as irregularidades apontadas, nem haveria explicação quanto a eventual conduta esperada ou quanto sua ciência acerca da inviabilidade econômica e impossibilidade de partida nas datas previstas das refinarias Rnest, Comperj e Premium I e II.

458. Em suma, a Sra. Miriam Belchior destaca que não procedem as alegações da Instrução da unidade técnica quanto a reprovabilidade de sua conduta pois (i) teria inexistido ato de gestão irregular doloso ou culposo; (ii) não haveria relação causal entre as diretrizes traçada nos PNGs e suposta superação do limite de endividamento; (iii) os PNGs foram aprovados com base em critérios técnicos formulados pela DE, a quem competia produzir e apresentar documentos técnicos acerca da viabilidade econômica dos empreendimentos; (iv) não houve ciência do CA acerca de qualquer red flag; e (v) as decisões do CA foram tomadas de maneira desinteressada, independente, diligente e de boa-fé (proteção da business judgment rule).

459. Aduz que em regra, o CA pode e deve confiar nas informações a ele prestadas por outros administradores, auditores, empregados e terceiros contratados, sem a necessidade de maior aprofundamento. Sem a existência de red flags não caberia ao CA questionar as informações providenciadas por outros órgãos da companhia. No caso que se avalia, existiam relatórios gerenciais, pareceres externos e auxílio do Conselho Fiscal, documentos estes que não apontavam qualquer indício ou sinal de irregularidades (red flags).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

460. Traz análise sobre as decisões aprovadas, os PNGs 2012-2016 (peça 89) e 2014-2018 (peça 97), informando terem sido subsidiadas pelo Relatório Executivo, por pareceres técnicos e prévia apresentação e deliberação da Diretoria Executiva, os quais não indicaram ressalvas nos PNGs.

461. Consoante o PNG 2012-2016, indica que participou ativamente dos debates para aprovação da matéria, indicando que a Presidente e Conselheira da Petrobras à época havia apresentado cinco simulações de planos de negócios com diferentes horizontes até chegarem na versão final apresentado ao CA.

462. Em relação ao PNG 2014-2018, postula que houve debate para sua aprovação, com apresentação presencial ao CA de representante da auditoria independente que não identificou qualquer divergência nas demonstrações contábeis de 2013, informando o parecer favorável e sem ressalvas.

463. Nessa linha, indaga ser inexigível conduta diversa, tendo ela agido de forma ativa na defesa da companhia, preocupando-se com seus projetos e propondo melhorias.

464. Argumenta existir contradição no relatório da instrução técnica, dado que há menção de que o CA teria recebido inegáveis alertas de desconformidades na implantação dos empreendimentos de refino, mas ao tratar especificamente da conduta da ex-conselheira teria mencionado que "não foi recebedora dos inegáveis alertas de desconformidades na implantação dos empreendimentos de refino" (peça 211, p. 42), o que demonstraria sua boa-fé ao conduzir seu mandato.

465. Resumidamente, não teria ela, durante seu mandato como conselheira, recebido nenhum alerta ou aviso sobre a suposta inadequação da condução dos empreendimentos de refino ou qualquer irregularidade que pudessem estar ocorrendo na Petrobras.

466. Em fecho, pondera que não se pode atribuir a ela atuação em conflito de interesses no âmbito do CA da Petrobras somente por exercer função concomitante de Ministra de Estado no Governo Federal. Não haveria qualquer comprovação de que tenha atuado em conflito de interesses em suas deliberações. Inclusive, inexistira norma jurídica à época que a impedisse de atuar no CA da Petrobras enquanto no exercício de outro cargo na Administração Pública. Enquanto membro do CA jamais teria participado ou aprovado matéria que pudesse influenciar ou impactar, direta ou indiretamente, na atividade desenvolvida no Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão e vice-versa.

Análise

467. Inicialmente, diferente do arguido pela defendente, o Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário justificou a abertura da auditoria em seu item 9.1:

> *9.1 determinar à SeinfraPetróleo que constitua fiscalização, em autos específicos, para a avaliação da responsabilidade do Conselho de Administração da Petrobras, nos termos de suas obrigações corporativas relacionadas à Lei 6.404/1976 (Lei das S.A.), tendo em vista a* ***constatação de possível omissão desse órgão em relação a seu dever estatutário e legal de fiscalizar a gestão da Diretoria Executiva, observada no período das decisões relacionadas ao prejuízo verificado nas Refinarias Premium I e II, empreendimentos que, em conjunto com as Refinarias do Comperj e Abreu e Lima, eram considerados estratégicos para o atingimento de metas corporativas relacionadas à ampliação da capacidade de refino no País,*** *devendo a unidade técnica, levando também em consideração a resposta da Petrobras em relação à oitiva autorizada no subitem 9.2 deste acórdão, abordar os seguintes aspectos nessa análise de responsabilidades: (grifou-se).*

468. A possibilidade de omissão do CA em fiscalizar a Diretoria Executiva a partir dos indícios existentes no âmbito do TC 004.920/2015-5 configurara justificativa para abertura do presente processo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

469. Conforme exposto no tópico I.4., a instrução anterior apresentou Matriz de Responsabilização (peça 211, p. 56-68), na qual se aponta a irregularidade, a conduta, o nexo causal e a culpabilidade da Sra. Míriam Aparecida Belchior e demais responsáveis.

470. Ademais, não procede o argumento da defendente quanto à atuação do Conselho da Petrobras. Mostrou-se, de forma exaustiva, que as decisões tomadas não seguiram os ditames do dever de diligência, especialmente os deveres de investigar e se informar, além de não terem agido no interesse da Petrobras, o que resta evidente quando o interesse da companhia com os investimentos nas refinarias era obter lucro, mas foram mantidas em carteira mesmo inviáveis economicamente. O não agir no interesse da companhia fica mais claro quando essa continuidade nos investimentos é realizada de forma descasada da política de preços de combustíveis, a qual prejudica a financiabilidade da Petrobras a partir da renúnica de importante receita. O tópico I.8. que trata do erro grosseiro repisou o descumprimento dos deveres de se informar, investigar e fiscalizar por parte do Conselho de Administração, e o tópico I.10. deixou consignado o descumprimento ao dever de lealdade.

471. Ao aprovar os PNGs 2012-2016 e 2014-2018, ciente da inviabilidade das refinarias Comperj, Rnest e Premium I e II e da impossibilidade de partida nas datas esperadas destes projetos, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumiu riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da Petrobras, dado a superação do limite do indicador Endividamento Líquido/Ebitda estabelecido pelo próprio CA.

472. Inclusive, diferente do alegado pela defendente, foram exaustivos os red flags apontados no Relatório de Fiscalização, conforme evidencia o tópico I.8.

473. Conforme apontado na instrução anterior, não recebeu a maioria dos alertas de desconformidade enquanto conselheira dado que ingressou no colegiado em 22/7/2011. Todavia, tais red flags já eram de conhecimento do colegiado quanto a Sra. Miriam Belchior passou a fazer parte do CA, de modo que tais alertas estavam a sua disposição desde o início. Ademais, já como conselheira da Petrobras, teve ciência da situação da Rnest em apresentação realizada perante o CA em abril de 2012, quando já se encontrava no colegiado (peça 88). Também, ao fim de 2012, o CA foi alertado quanto ao aumento do endividamento da companhia (peça 90). E no começo de 2013, que o indicador Endividamento Líquido/Ebitda havia chegado a 2,78, e permaneceria acima o limite máximo de 2,50 ao longo de 2013 e 2014 (peça 91, p. 56).

474. Ou seja, houve imprudência na aprovação dos PNGs 2012-2016 e 2014-2018 por parte da Sra. Miriam Belchior, especialmente porque a ex-conselheira teve ciência quanto a situação do projeto Rnest, o qual havia sido constantemente postergado e com aumento dos investimentos. Além destes, Comperj e Premium I e II também faziam parte da meta de ampliação da capacidade de refino, estratégia aprovada pelo Conselho. O mínimo necessário era que se conhecesse a viabilidade dos empreendimentos, conforme bem exposto no relatório de auditoria:

> *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*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

> *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. (grifou-se) (peça 211, p. 135, p. 95).*

475. E mais, a confiança excessiva nas informações prestadas pela Diretoria Executiva não condiz com atitude diligente frente aos riscos apontados nos trechos acima. Conforme pontuado no tópico I.7., o direito de confiar não é absoluto, e encontra limites no presente caso em que a ex-conselheira tinha disponível informações que demonstravam delicada situação da empresa, com represamento de capacidade de gerar receitas em decorrência das políticas de precificação, elevado nível de endividamento e extraordinário aumento das necessidades de capital para investir no aumento da capacidade de refino, sendo seu dever funcional analisar esse conjunto de informações econômico-financeiras da Petrobras de modo paralelo aos pleitos de investimento em projetos de refinos ambiciosos, de grande materialidade e significativos riscos.

476. Em suma, ao permitir o prosseguimento de projetos de refinarias imaturos, incompletos, com grande incremento de capex (400%), que se mostravam inviáveis economicamente desde a concepção conforme indicavam diferentes alertas internos e externos, sem fazer uso de recursos ou estratégias de Valor da Informação a ela disponíveis, como o Comitê de Investimento ou pareceres independentes, sem considerar a capacidade de geração de receita do período em função das políticas de preço praticadas, sem considerar o grande fluxo financeiro que o escalonamento da dívida provocava, as decisões da Sra. Miriam Aparecida Belchior se distanciaram do interesse da companhia e, assim, não foram diligentes como exigível e descumpriram com o dever de lealdade para com a Petrobras.

477. Afinal, mesmo diante da incontestada inviabilidade dos projetos de refino, a responsável continuava a aprovar os PNGs mantendo o prosseguimento das refinarias junto com política de preço de combustíveis que agravava mais a situação do alto endividamento da companhia, conjuntura que comprometia a continuidade de seus negócios, indo de encontro ao interesse da Petrobras, conforme consignado no tópico I.10.

478. Ademais, tanto os dados acerca da viabilidade de tais empreendimentos quanto a política de preços descasada, e a alta elevação dos índices de endividamento são informações que não necessitavam de conhecimentos específicos para compreender o panorama em que se encontrava a Petrobras.

479. Em relação a sua atuação como Ministra, de fato, à época inexistia regra que vedava sua atuação no Conselho da Petrobras concomitante com sua função de Ministra de Estado. Por isso não se imputa a responsável a atuação em conflito de interesses nos moldes do art. 156 da Lei 6.404/1976.

480. Todavia, não se pode negar que o exercício de Conselheira da Petrobras, principal companhia do país, traz um conflito inerente com o cargo de Ministra de Estado do Planejamento, pois, nos termos da Lei 10.683/2003, vigente à época, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão detinha a incumbência de, entre outras, participar da formulação do planejamento estratégico nacional, avaliar os impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo, viabilizar novas fontes de recursos para os planos de governo, formular diretrizes, coordenar e definir critérios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

de governança corporativa das empresas estatais federais e acompanhar o desempenho fiscal do setor.

481. Ora, como principal empresa estatal do país, a condução e o direcionamento dos investimentos da Petrobras tinham grande impacto na pasta ministerial da qual era titular. Como membro do Governo era diretamente associada ao acionista majoritário, podendo atuar em prol desse ainda que em dissenso ao interesse da Petrobras. Sendo assim, tendo em vista o maior risco de interesses conflitantes, a situação agrava a conduta da ex-conselheira uma vez que exigia maior diligência e cuidado justamente pelo conflito de interesses inerente as funções que exercia.

482. O Relatório de Fiscalização 508/2015 deixou assente, no tópico em que tratou de aspectos afetas à governança, que não se observava naquele tempo o princípio da segregação de funções:

> *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, 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, d**ecisões 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 (peça 135, p. 57-58) (grifos acrescidos).*

483. Por todo exposto, não se pode acatar as razões de justificativa da Sra. Miriam Belchior, de modo que será proposta aplicação de multa, nos termos do art. 58, III, da LOTCU. Como agravantes, citam-se sua atuação no Comitê de Auditoria, que permitia a ex-conselheira ter acesso a informações mais detalhadas e meios para obtê-las, bem como sua atuação concomitante como Ministra do Planejamento à época, em razão do inerente conflito de interesses, circunstâncias que serão mais bem detalhadas no tópico III, referente a responsabilização e reprovabilidade da conduta.

II.11. Sérgio Franklin Quintella (peça 344)

484. O Sr. Sérgio Franklin Quintella atuou no Conselho de Administração da Petrobras de 8/4/2009 a 29/4/2015, estando presente em quase toda janela de aprovações analisadas nos presentes autos. Foi chamado em audiência pelo cometimento de ato de gestão ilegítimo e antieconômico de que tratam os arts. 16, III, "b", e 58, II e III, da Lei 8.443/1992, materializado no descumprimento de seus deveres fiduciários dispostos nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207) e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da mandatória manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa; e

c) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

485. Em suas razões de justificativa, alega: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) incompetência do TCU; (iii) análise dos fatos à luz dos normativos à época; (iv) não individualização da conduta; (v) assunção de riscos de negócio; (vi) limite à atuação do CA; (vii) direito de confiar nas informações prestadas pelos subordinados; (viii) inexistência de erro grosseiro e disposições da LINDB; (ix) aplicação de business judgment rule; (x) cumprimento do dever de lealdade; e (xi) aplicação do Acordão 834/2021-TCU-Plenário.

486. Todos os argumentos listados acima foram devidamente tratados no tópico I, não sendo considerados procedentes em relação ao Sr. Sérgio Franklin Quintella.

487. Representados pelo mesmo escritório de advocacia, a defesa do Sr. Sérgio Franklin Quintella foi idêntica à defesa do Sr. Francisco Roberto de Albuquerque, inclusive quanto aos argumentos individuais. Dito isso, tais argumentos e a respectiva análise são as mesmas pontuadas no tópico II.2., parágrafos 234 a 257.

488. Portanto, há de se pontuar novamente que o Sr. Sérgio Franklin Quintella atuou de forma ininterrupta em quase todo o conjunto de atos de gestão ilegítimos e antieconômicos tratados nestes autos, consubstanciados nas reiteradas aprovações de Planos de Negócios no período de 2009 a 2014, sem considerar a conjuntura econômico-financeira da companhia, os riscos, a grande materialidade e as fragilidades que apresentavam os projetos de refino. Esse conjunto de decisões extrapolou o apetite a risco delegado pela companhia a seus administradores, se afastou da perseguição dos objetivos e interesses empresariais da Petrobras, produziu um dano complexo e multidimensional à estatal (cuja quantificação não se mostra factível) e comprometeu resultados da companhia, além de ameaçar, inclusive, a perenidade dos negócios empresariais.

489. Ou seja, ao permitir o prosseguimento de projetos de refinarias imaturos, incompletos, com grande incremento de capex (400%), que se mostravam inviáveis economicamente desde a concepção conforme indicavam diferentes alertas internos e externos, sem fazer uso de recursos ou estratégias de Valor da Informação a ele disponíveis, como o Comitê de Investimento ou pareceres independentes, sem considerar a capacidade de geração de receita do período em função das políticas de preço praticadas, sem considerar o grande fluxo financeiro que o escalonamento da dívida provocava, as decisões do Sr. Sérgio Franklin Quintella se distanciaram do interesse da companhia e, assim, não foram diligentes como exigível e descumpriram com o dever de lealdade para com a Petrobras.

490. As conclusões também se repetem, de modo que, ainda que não comprovado estar buscando vantagens pessoais, o Sr. Sérgio Franklin Quintella não zelou pelo interesse da Petrobras. Adicionalmente, o VPL negativo dos projetos de refinarias configurava indicador de tomada de decisão que representava condição proibitiva para o prosseguimento e o direito de confiar não é absoluto. Além disso, considerando a conjuntura econômica da empresa e na presença de recorrentes red flags nos projetos de investimento de refinarias, era dever funcional do ex-conselheiro analisar o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

conjunto de informações econômico-financeiras da Petrobras de modo paralelo aos pleitos de investimento em projetos de refinos ambiciosos, de grande materialidade e significativos riscos.

491. Ademais, não se imputa ao CA a fiscalização do dia a dia da companhia, mas de projetos de importância considerável que representavam toda uma estratégia corporativa da companhia de aumento da capacidade de refino, cuja expectativa era obter retorno financeiro. E o conselheiro à época não traz elementos aos autos que demonstrem quais orientações teria passado para aprimorar a viabilidade do projeto Rnest, cuja viabilidade do projeto continuou se deteriorando, assim como outros projetos que compunham a meta de ampliação da capacidade de refino, e seguiram adiante, mantidos em carteira com a aprovação do PN 2010-2014, o que demonstra que não agiram com a devida diligência, justamente o contrário.

492. Pelo exposto, não há como acatar as razões de justificativa do Sr. Sérgio Franklin Quintella, de modo que será proposta a aplicação da multa prevista no art. 58, III, da LOTCU por cometimento de ato ilegítimo e antieconômico. Como agravante, tem-se sua atuação no Comitê de Auditoria, que permitia ao ex-conselheiro ter acesso a informações mais detalhadas e meios para obtê-las, circunstância que será mais bem detalhada no tópico III, referente a responsabilização e reprovabilidade da conduta.

II.12. <u>Silas Rondeau Cavalcante (peça 336)</u>

493. O Sr. Silas Rondeau Cavalcanti atuou no Conselho de Administração da Petrobras de 4/4/2006 a 28/4/2011, estando presente no primeiro grupo de aprovações analisadas nos presentes autos. Foi chamado em audiência pelo cometimento de ato de gestão ilegítimo e antieconômico de que tratam os arts. 16, III, "b", e 58, II e III, da Lei 8.443/1992, materializado no descumprimento de seus deveres fiduciários dispostos nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2007-2011 (peça 67), Ata CA 1.275, de 30/6/2006 (peça 205), no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da mandatória manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

494. Em suas razões de justificativa, alega: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) incompetência do TCU; (iii) análise dos fatos à luz dos normativos à época; (iv) assunção de riscos de negócio; (v) limite à atuação do CA; (vi) inexistência de erro grosseiro e disposições da LINDB; e (vii) aplicação de business judgment rule.

495. Todos os argumentos listados acima foram devidamente tratados no tópico I. Não se consideram procedentes os argumentos de (ii) a (vii) alegados pelo responsável. No entanto, a alegação relativa à prescrição merece prosperar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

496. Em suma, o ex-conselheiro suscita que teria ocorrido a prescrição pelo transcurso de mais de dez anos entre os fatos inquinados e a data de citação. Afinal, somente por meio do Despacho, de 27/8/2021, que autorizou sua citação é que poderia ter sido interrompida a prescrição. Logo, como o último ato perquirido data de 27/7/2011, então teria operado a prescrição antes do referido Despacho.

Análise

497. Primeiramente, cabe esclarecer que houve erro material na inclusão do Sr. Silas Rondeau quanto a ter aprovado o PN 2011-2015, o que foi apontado por sua defesa. Conforme observa-se das datas, ausentou-se do Conselho de Administração da Petrobras em 28/4/2011, não tendo, portanto, assinado a Ata 1.354 (peça 208), datada de 22/7/2011, momento posterior a sua saída.

498. No que tange a prescrição, o tópico I.1. já antecipou que o Sr. Silas Rondeau Cavalcante não pode mais ser alcançado por sanção pela conduta de aprovação dos PNs 2007-2011 a 2011-2015, pois incidiu a prescrição da pretensão punitiva, conforme a jurisprudência vigente neste Tribunal de Contas. O mesmo ocorreria quanto a sua conduta omissiva em fiscalizar a Diretoria Executiva. Assim, uma vez reconhecida a prescrição para o Sr. Silas Rondeau Cavalcante, furta-se de apresentar os demais argumentos aduzidos pelo ex-conselheiro.

499. Portanto, considerando o entendimento pela prescrição decenal prevista no art. 205 do Código Civil, conforme sedimentado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, a pretensão punitiva referente às condutas do Sr. Silas Rondeau Cavalcante encontra-se prescrita. Por esse motivo, como não pode mais ser sancionado, será proposto excluir o Sr. Silas Rondeau Cavalcante do rol de responsáveis, dando-lhe quitação.

III. Da responsabilização e reprovabilidade da conduta

500. De maneira geral, os responsáveis foram arrolados pela prática de três condutas que materializaram atos de gestão ilegítimo e antieconômico, os quais se desviaram dos interesses da companhia e comprometeram a sustentabilidade econômico-financeira da Petrobras:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2007-2011 (peça 67), Ata CA 1.275, de 30/6/2006 (peça 205); PN 2008-2012 (peça 70), Ata CA 1.293, de 13/8/2007 (peça 206), no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a viabilidade econômico-financeira, além de ter prescindido da mandatória manifestação do Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa;

c) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

501. A responsabilização varia, dentro das condutas de aprovação, apenas com relação a quantidade de Planos de Negócios deliberados. A Matriz de Responsabilização (Apêndice A) traz o resumo destas condutas, além do nexo e da culpabilidade de cada um dos gestores arrolados no presente processo.

502. Para aferir a reprovabilidade da conduta dos ex-conselheiros, cabe considerar todos os Planos de Negócios aprovados pelos responsáveis, cujas cadeias de atos não foram atingidas pela prescrição da pretensão punitiva.

503. De forma a verificar de forma mais objetiva a reprovabilidade da conduta de cada gestor, considerou-se que cada aprovação de PNs representaria um ponto, conforme Tabela 5:

Tabela 5 - Reprovabilidade das condutas de aprovação

Conselheiros	**Planos de Negócios aprovados**								**Valor**
	07-11	08-12	09-13	10-14	11-15	12-16	13-17	14-18	
Fábio Colletti Barbosa	X	X	X	X	X				5
Francisco de Albuquerque		X	X	X	X	X	X	X	7
Guido Mantega	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Jorge Gerdau Johannpeter		X	X	X	X	X	X	X	7
José Sérgio Gabrielli	X	X	X	X	X				5
Josué Christiano Gomes						X	X		2
Luciano Galvão Coutinho			X	X	X	X	X	X	6
Márcio Zimmermann					X		X	X	3
Maria das Graças Foster						X	X	X	3
Miriam Belchior						X		X	2
Sérgio Franklin Quintella				X	X	X	X	X	5

Fonte: elaboração própria, com base na Tabela 1.

504. Neste caso, os valores poderiam variar de 2 a 8, dado que os gestores mantidos no rol de responsáveis do processo devem ter participado de, no mínimo, duas aprovações. Assim, o menor valor possível seria 2.

505. Para definir o nível de reprovabilidade da conduta, deve-se também considerar a incidência na conduta de se omitir em fiscalizar a Diretoria Executiva, além dos agravantes e atenuantes, a partir das razões de justificativas apresentadas. Como agravantes, tem-se situações que demandariam maior cautela ou diligência daquele responsável, enquanto as atenuantes representam elementos que indiquem ter o administrador demonstrado maior cautela em certa aprovação.

506. Em alinhamento a instrução anterior (peça 211), as agravantes são a atuação do administrador em órgão de governança da Petrobras e a atuação em cargo no Governo. As atenuantes configuram medidas, devidamente comprovadas, para mitigar os riscos.

507. No que tange as agravantes, a instrução anterior explicitou-as (peça 211, p. 20-23). De forma resumida, a CVM deixou consignado em voto que apurou a responsabilidade dos administradores da empresa Sadia S.A. que "... para aqueles que possuem uma função específica dentro do conselho, que vise a contribuição dentro de uma área de conhecimento, o referido padrão de conduta é ainda mais elevado" (PAS CVM 18/2008 – peça 204, p. 47). Uma vez que o Comitê de Auditoria possuía informações mais detalhadas e meios para obtê-las, então esperava-se maior diligência destes administradores. Também se esperava maior diligência daqueles que atuaram como Presidente da Petrobras, tendo acesso a real situação dos projetos de refino, e como Presidente do CA, a quem incumbia colocar em votação os temas que poderiam influenciar os Planos de Negócios.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

508. A função concomitante em cargo do alto escalão da Administração Pública Federal incute inerente conflito de interesses, especialmente aqueles que exerciam função como Ministro da Fazenda, do Planejamento e de Minas e Energia à época, cujas pautas possuíam interrelação com os negócios da Petrobras, o que demandava maior cautela desses conselheiros à época, além de terem acesso a informações privilegiadas no âmbito do Governo Federal.

509. A Tabela 6 traz as considerações da incidência na conduta omissiva e das atenuantes e agravantes de forma a objetivar o grau de reprovabilidade da conduta dos onze responsáveis restantes. Para aqueles que também incorreram na conduta de omissão será acrescido 1 ponto. Ademais, para cada agravante também será incluído 1 ponto, e -1 ponto pela atenuante:

Tabela 6 - Reprovabilidade das condutas: omissão, agravantes e atenuantes

Conselheiros	**Omissão em fiscalizar a DE**	**Agravantes**		**Atenuantes**	**Valor**
		Atuação em cargos de governança da Companhia[1]	Cargo no Governo	Comprovou adotar medidas para mitigar situação	
Fábio Colletti Barbosa	Sim	Sim (CAud)	Não	Sim	1
Francisco de Albuquerque	Sim	Sim (CAud)	Não	Não	2
Guido Mantega	Sim	Sim (Pres. CA)	Sim	Não	3
Jorge Gerdau Johannpeter	Sim	Não	Não	Não	1
José Sérgio Gabrielli	Sim	Sim (Pres. Petro)	Não	Não	2
Josué Christiano Gomes	Não	Sim (CAud)	Não	Não	1
Luciano Galvão Coutinho	Sim	Sim (CAud)	Sim	Não	3
Márcio Zimmermann	Sim	Não	Sim	Não	2
Maria das Graças Foster	Não	Sim (Pres. Petro)	Não	Sim	0
Miriam Belchior	Não	Sim (CAud)	Sim	Não	2
Sérgio Franklin Quintella	Sim	Sim (CAud)	Não	Não	2

[1] CAud – Comitê de Auditoria; Pres. CA – Presidente do CA; e Pres. Petro – Presidente da Petrobras
Fonte: elaboração própria.

510. A partir dos resultados das Tabelas anteriores, chega-se ao nível de reprovabilidade da conduta de cada gestor:

Tabela 7 - Grau de reprovabilidade da conduta de cada gestor

Conselheiros	**Valor Tabela 5 (a)**	**Valor Tabela 6 (b)**	**Grau de Reprovabildiade (a + b)**
Fábio Colletti Barbosa	5	1	6
Francisco de Albuquerque	7	2	9
Guido Mantega	8	3	11
Jorge Gerdau Johannpeter	7	1	8
José Sérgio Gabrielli	5	2	7
Josué Christiano Gomes	2	1	3
Luciano Galvão Coutinho	6	3	9
Márcio Zimmermann	3	2	5
Maria das Graças Foster	3	0	3
Miriam Belchior	2	2	4
Sérgio Franklin Quintella	5	2	7

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

Fonte: elaboração própria, com base nas Tabelas 2 e 3.

511. A Tabela 7 apresenta, em escala numérica, a reprovabilidade da conduta de cada gestor, com base na natureza da irregularidade, nos atos praticados, e nas atenuantes e agravantes, oferecendo um método para se aferir a dosimetria da pena e a gravidade da infração para fins de inabilitação em cargo em comissão e função de confiança na Administração Pública e para o juízo a respeito do valor da multa a ser imputada a cada responsável individualmente.

IV. Da inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança

512. Os responsáveis arrolados nestes autos respondem, em sua maioria, por um conjunto de condutas administrativas irregulares. Apesar de cada uma ter sido analisada individualmente, é razoável considerar que o grau de reprovabilidade repute, para cada responsável, o conjunto de suas ações como gestores.

513. Aqui, colaciona-se a jurisprudência deste TCU para aplicação da sanção aos reponsáveis pelo descumprimento grave de suas responsabilidades:

> *A pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal é **graduada em função** do envolvimento do responsável na fraude apurada e **da gravidade dos atos ilícitos** por ele praticados no caso concreto. (Acórdão 772/2012-Plenário, de Relatoria do Exmo. Min. Valmir Campelo).*
> *A sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/1992) abrange tanto os servidores estatutários quanto os **empregados da administração indireta**, contratados sob o regime da CLT. (Acórdão 611/2016-TCU-Plenário, de Relatoria do Exmo. Min. Raimundo Carreiro)*
> *A natureza do que pode ser enquadrado como conduta irregular para aplicação da sanção de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança não se restringe a fraude e desvio de dinheiro público, pois o art. 60 da Lei 8.443/1992 não estabeleceu rol taxativo de situações a serem consideradas para fins de sua aplicação, não sendo possível excluir o **descumprimento grave de responsabilidades** inerentes ao desempenho de **funções de alta gerência, inclusive atividades de planejamento, supervisão, coordenação e interlocução com instâncias superiores**, com **aplicação temerária de recursos públicos**. (Acórdão 77/2017-TCU-Plenário, de Relatoria da Exma. Min. Ana Arraes) (grifou-se).*

514. Na escala numérica desenvolvida na Tabela 7, o valor máximo a ser atingido seria de 11. Em corte estatístico, sugere-se a inabilitação para cargo em comissão e função de confiança daqueles que se situam no último quarto, ou no quadrante de, no mínimo, 75% do valor máximo quanto ao grau de reprovabilidade da conduta. Esse percentual incluiria ex-conselheiros que atuaram em toda ou quase toda a janela de irregularidade incorrendo nas principais aprovações e na omissão em fiscalizar a DE, além de possuírem ao menos um agravante ou nenhum atenuante.

515. O percentual de 75% situa-se em 8,25, de modo que para aqueles situados acima desse valor será proposto considerar gravíssima a infração, e, consequentemente, a inabilitação para cargo em comissão e função de confiança.

516. Com base na Tabela 7, constata-se que os Srs. Francisco Roberto Albuquerque, Guido Mantega e Luciano Galvão Coutinho possuem grau de reprovabilidade acima do referido percentual. Para estes, será proposto ao Relator, nos termos do art. 60 da LOTCU, c/c art. 270 do Regimento Interno do TCU, que submeta à apreciação Plenária a aplicação de sanção de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

CONCLUSÃO

517. A presente instrução cuidou de análise das razões de justificativa apresentadas em sede de audiência acerca das irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização 508/2015 (peça 135) e na instrução anterior de análise de oitiva (peça 211).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

518. As audiências foram autorizadas nos termos do Despacho, de 27/8/2021, do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro.

519. Em suma, o entendimento foi que, em meio a um sistema de governança vulnerável, os membros do Conselho de Administração da Petrobras, no período de junho de 2006 a fevereiro de 2015, apresentaram padrão sistêmico de descumprimento dos deveres fiduciários de diligência e lealdade entabulados na Lei 6.404/1976, no exercício de suas principais atribuições estatutárias, no âmbito da implantação do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium I e II.

520. O insucesso na implantação dessas refinarias impediu a consecução da meta de ampliação da capacidade de refino estabelecida pela empresa, contribuindo para dano bilionário causado aos cofres da estatal. Riscos assumidos fora da álea própria do negócio findaram por se materializar, criando situação real de comprometimento da perenidade da Petrobras.

521. Tal padrão de conduta sistêmico mostrou-se consistente com um conjunto de atos de gestão ilegítimos e antieconômicos caracterizadores de gestão ruinosa, da qual resulta dano injustificado ao Erário, e para o qual o inciso III, art. 58 da Lei 8.443/1992, faculta a aplicação de multa aos responsáveis e o art. 60 da mesma lei a inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

522. De maneira geral, as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não se mostraram suficientes para afastar a irregularidade de suas condutas como conselheiros da Petrobras, no que tange ao aumento da capacidade de refino, consubstanciada na implantação das refinarias Rnest, Comperj e Premium I e II.

523. Em suas defesas, alegaram a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva de seus atos com base na prescrição quinquenal do art. 1º da Lei 9.873/1999. Nessa linha, houve recente mudança de posicionamento desta Corte de Contas no sentido da aplicação da referida Lei para a prescrição em processos do TCU. Para tanto, foi elaborada a Resolução-TCU 344/2022, a qual passou a reger a prescrição da pretensão punitiva, de ressarcimento e intercorrente no âmbito deste Tribunal. Contudo, tendo em vista o período de atuação de cada ex-conselheiro no CA da Petrobras e as disposições da Resolução-TCU 344/2022, reconheceu-se a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento apenas para o Sr. Silas Rondeau Cavalcante. Os demais responsáveis não tiveram suas condutas prescritas, sendo passíveis de aplicação de multa e inabilitação para cargo em comissão ou função de confiança. De igual modo, não houve prescrição intercorrente.

524. Também argumentaram a incompetência do TCU para julgar os atos dos conselheiros, a análise dos fatos à luz dos normativos à época e a não individualização da conduta. Nenhum dos argumentos procede, na medida em que o TCU pode se debruçar sobre atos que causem prejuízo ao erário, inexistindo bis in idem em sua atuação e a da CVM, os fatos foram analisados com base em documentos à época e as condutas foram devidamente individualizadas na instrução anterior, vide Matriz de Responsabilização (peça 211, p. 56).

525. Aduziram ainda que a assunção de riscos é inerente ao negócio empresarial, há limites para atuação do Conselho de Adminstração e teriam direito legítimo de confiar nas informações passadas por seus subordinados. De mesma forma, não prosperam os argumentos apresentados. O risco de resultado adverso, ainda que intrínseco à atividade empresarial, não pode servir de escusa para conduta sem diligência, o que restou comprovado diante da conjuntura empresarial de capacidade restritiva na geração de receitas, extrapolação dos níveis de endividamento e diversos alertas existentes sobre a inviabilidade econômica dos projetos de refino, principalmente em relação aos expressivos e sucessivos aumentos nos valores. Ademais, não foram a eles imputados atos ilícitos cometidos pela Diretoria Executiva, mas considerados responsáveis por sua atuação como conselheiros, não tendo agido em respeito a suas obrigações estatutárias. Ainda, o direito de confiar não é absoluto, encontrando limites no presente caso em que os conselheiros tinham disponíveis

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

informações que demonstravam a delicada situação da empresa, com represamento de capacidade de gerar receitas em decorrência das políticas de precificação, elevado nível de endividamento e extraordinário aumento das necessidades de capital para investir no aumento da capacidade de refino, sendo dever funcional dos conselheiros analisar esse conjunto de informações econômico-financeiras da Petrobras de modo paralelo aos pleitos de investimento em projetos de refinos ambiciosos, de grande materialidade e significativos riscos.

526. Em complemento, defenderam a inexistência de erro grosseiro, a aplicação da business judgment rule e o cumprimento ao dever de lealdade. Novamente, não procedem os argumentos, pois houve descumprimento evidenciado do dever de diligência, o que, de pronto, afasta a aplicação da business judgment rule. Adicionalmente, restou comprovado o erro grosseiro configurado pelo elevado grau de imprudência e negligência, ou mesmo, a grave inobservância do dever de cuidado, conforme jurisprudência desta Corte de Contas, em consequência da situação fática que ilustrou o conjunto de decisões de aprovação dos Planos de Negócios, no que tange aos empreendimentos de refino, evidenciando falta de cautela e distanciamento das disposições do Estatuto Social da Petrobras e da Lei das S.A. Essa ausência da diligência exigida na definição de planos de negócio da companhia e o erro grosseiro dos conselheiros ao não analisarem elementos fundamentais para a tomada de decisões estratégicas, como a capacidade de geração de receita, o nível e o impacto do endividamento no fluxo de caixa e a natureza, os riscos inerentes, a elevada materialidade e os importantes alertas de irregularidades que apresentavam os investimentos na ampliação da capacidade de refino da companhia – inclusive de inviabilidade econômica –, expressam também afastamento aos interesses corporativos e, por conseguinte, configuram quebra ao princípio da lealdade.

527. Outro argumento suscitado por parte dos ex-conselheiros foi a aplicação do Acórdão 834/2021-TCU-Plenário, referente ao caso de Pasadena, no qual os conselheiros que atuaram na venda da refinaria foram absolvidos pelo Tribunal, dado o entendimento de que mesmo em face do descumprimento do dever de diligência, poderiam não ser responsabilizados com base na excludente de responsabilidade inserta no art. 154, §6º, da Lei 6.404/1976, a qual demanda o convencimento de que agiram de boa-fé e visando ao interesse da companhia. Ocorre que se apurou não terem os responsáveis agido no interesse da companhia, o que configurou desrespeito ao dever de lealdade. Outrossim, o presente caso evidenciou um conjunto reiterado de aprovações de planos de negócio que são atribuições exclusivas do Conselho de Administração, e que permitiram a implantação e permanência em carteira de quatro projetos de investimentos em refinarias cujos projetos eram repletos de mazelas, enquanto presente uma conjuntura empresarial que claramente apontava que o caminho diligente seria outro, dada a restrição da capacidade de geração de caixa e o elevado nível de endividamento à época das decisões. Circunstâncias essas diferentes do caso de Pasadena apreciado no Acórdão 834/2021-TCU-Plenário.

528. Em sequência, as informações trazidas no que tange a condições particulares de cada responsável não foram suficientes para elidir a irregularidade ou afastar a culpabilidade e a punibilidade de onze dos doze responsáveis, sendo proposta a aplicação de multa a estes onze responsáveis, consoante art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992.

529. Deste grupo, para três deles será proposta a inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, pela maior reprovabilidade de suas condutas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

530. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

530.1. acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Silas Rondeau Cavalcante Silva, dando-lhes quitação quanto às condutas que lhes foram imputadas;

530.2. rejeitar as razões de justificativa dos Srs. Fábio Colletti Barbosa, Francisco Roberto de Albuquerque, Guido Mantega, Jorge Gerdau Johannpeter, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Josué Chistiano Gomes da Silva, Luciano Galvão Coutinho, Márcio Pereira Zimmermann, Sérgio Franklin Quintella, e das Sras. Maria das Graças Silva Foster e Miriam Aparecida Belchior;

530.3. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento:

530.3.1. Sr. Fábio Colletti Barbosa (CPF: 771733.258-20), na condição de membro do Conselho de Administração da Petrobras, de 1/4/2005 a 23/9/2011, em desacordo com o melhor interesse da Petrobras, com seus deveres fiduciários entabulados nos arts 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976, nos termos do que determina o art. 28, incisos I, II, III, IV e VII, das versões do Estatuto Social da Petrobras vigentes à época (peça 56), por:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2007-2011 (peça 67), Ata CA 1.275, de 30/6/2006 (peça 205); PN 2008-2012 (peça 70), Ata CA 1.293, de 13/8/2007 (peça 206), no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

530.3.2. Sr. Francisco Roberto Albuquerque (CPF: 351.786.808-63), na condição de membro do Conselho de Administração da Petrobras, de 3/4/2007 a 29/4/2015, em desacordo com o melhor interesse da Petrobras, com seus deveres fiduciários entabulados nos arts 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976, nos termos do que determina o art. 28, incisos I, II, III, IV e VII, das versões do Estatuto Social da Petrobras vigentes à época (peça 56), por:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2008-2012 (peça 70), Ata CA 1.293, de 13/8/2007 (peça 206), no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

prescindido da essencial manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa;

c) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

530.3.3. Sr. Guido Mantega (CPF: 676.840.768-68), na condição de membro e presidente do Conselho de Administração da Petrobras, de 4/4/2006 a 26/3/2015, em desacordo com o melhor interesse da Petrobras, com seus deveres fiduciários entabulados nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976, nos termos do que determina o art. 28, incisos I, II, III, IV e VII, das versões do Estatuto Social da Petrobras vigentes à época (peça 56), por:

c) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2007-2011 (peça 67), Ata CA 1.275, de 30/6/2006 (peça 205); PN 2008-2012 (peça 70), Ata CA 1.293, de 13/8/2007 (peça 206), no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da essencial manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

d) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa;

e) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

530.3.4. Sr. Jorge Gerdau Johannpeter (CPF: 000.924.790-49), na condição de membro e presidente do Conselho de Administração da Petrobras, de 4/4/2006 a 26/3/2015, em desacordo com o melhor interesse da Petrobras, com seus deveres fiduciários entabulados nos arts 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976, nos termos do que determina o art. 28, incisos I, II, III, IV e VII, das versões do Estatuto Social da Petrobras vigentes à época (peça 56), por:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2008-2012 (peça 70), Ata CA 1.293, de 13/8/2007 (peça 206), no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da essencial manifestação do Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa;

c) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

530.3.5. Sr. José Sérgio Gabrielli (CPF: 042.750.395-72), na condição de membro do Conselho de Administração da Petrobras, de 22/7/2005 a 13/2/2012, em desacordo com o melhor interesse da Petrobras, com seus deveres fiduciários entabulados nos arts 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976, nos termos do que determina o art. 28, incisos I, II, III, IV e VII, das versões do Estatuto Social da Petrobras vigentes à época (peça 56), por:

f) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2007-2011 (peça 67), Ata CA 1.275, de 30/6/2006 (peça 205); PN 2008-2012 (peça 70), Ata CA 1.293, de 13/8/2007 (peça 206), no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da essencial

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

manifestação do Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

g) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

530.3.6. Sr. Josué Chistiano Gomes da Silva (CPF: 493.795.776-72), na condição de membro e presidente do Conselho de Administração da Petrobras, de 1/11/2011 a 29/4/2013, em desacordo com o melhor interesse da Petrobras, com seus deveres fiduciários entabulados nos arts 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976, nos termos do que determina o art. 28, incisos I, II, III, IV e VII, das versões do Estatuto Social da Petrobras vigentes à época (peça 56), por:

a) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), e o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa;

530.3.7. Sr. Luciano Galvão Coutinho (CPF: 636.831.808-20), na condição de membro do CA, de 4/4/2008 a 26/3/2015, em desacordo com o melhor interesse da Petrobras, com seus deveres fiduciários entabulados nos arts 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976, nos termos do que determina o art. 28, incisos I, II, III, IV e VII, das versões do Estatuto Social da Petrobras vigentes à época (peça 56), por:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2009-2013 (peça 73), Ata CA 1.313, de 23/1/2009 (peça 72), no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207), e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da essencial manifestação do Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa; e

c) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

a) Sr. Márcio Pereira Zimmermann (CPF: 262.465.030-04), na condição de membro do Conselho de Administração da Petrobras, de 22/3/2010 a 27/2/2015, em desacordo com o melhor interesse da Petrobras, com seus deveres fiduciários entabulados nos arts 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976, nos termos do que determina o art. 28, incisos I, II, III, IV e VII, das versões do Estatuto Social da Petrobras vigentes à época (peça 56), por: aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da essencial manifestação de Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) aprovar o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa; e

c) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

530.3.8. Sra. Maria das Graças Silva Foster (CPF: 694.772.727-87) na condição de membro do Conselho de Administração da Petrobras, de 13/2/2012 a 6/2/2015, em desacordo com o melhor interesse da Petrobras, com seus deveres fiduciários entabulados nos arts 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976, nos termos do que determina o art. 28, incisos I, II, III, IV e VII, das versões do Estatuto Social da Petrobras vigentes à época (peça 56), por:

a) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa.

530.3.9. Sra. Miriam Aparecida Belchior (CPF: 056.024.938-16) na condição de membro do Conselho de Administração da Petrobras, de 22/7/2011 a 29/4/2015, em desacordo com o melhor interesse da Petrobras, com seus deveres fiduciários entabulados nos arts 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976, nos termos do que determina o art. 28, incisos I, II, III, IV e VII, das versões do Estatuto Social da Petrobras vigentes à época (peça 56), por:

a) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209) e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa;

530.3.10. Sr. Sérgio Franklin Quintella (CPF: 003.212.497-04), na condição de membro do Conselho de Administração da Petrobras, de 8/4/2009 a 29/4/2015, em desacordo com o melhor interesse da Petrobras, com seus deveres fiduciários entabulados nos arts 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976, nos termos do que determina o art. 28, incisos I, II, III, IV e VII, das versões do Estatuto Social da Petrobras vigentes à época (peça 56), por:

a) aprovar a inclusão e a manutenção dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium no PN 2010-2014 (peça 81), Ata CA 1.334, de 18/6/2010 (peça 207) e no PN 2011-2015 (peça 85), Ata CA 1.354, de 22/7/2011 (peça 208), sem conhecer a adequação dos seus valores de investimento, a probabilidade de êxito nas suas datas de partida e a suas viabilidades econômico-financeira, além de ter prescindido da essencial manifestação do Comitê de Investimentos e da recomendada opinião de terceiros isentos;

b) aprovar o PNG 2012-2016 (peça 89), Ata CA 1368, de 13/6/2012 (peça 209), o PNG 2013-2017 (peça 92), Ata CA 1377, de 15/3/2013 (peça 210), e o PNG 2014-2018 (peça 97), Ata CA 1.390, de 25/2/2014 (peça 98), ciente da inviabilidade econômica e da impossibilidade de partida nas datas esperadas dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, mantendo-os em carteira sem qualquer adaptação, mesmo diante do repetido insucesso das iniciativas para harmonização dos indicadores empresariais de orçamento, preços dos combustíveis e endividamento, assumindo assim riscos desnecessários de comprometimento da perenidade da empresa; e

c) se omitir em fiscalizar os atos da Diretoria Executiva, mesmo diante de seguidos aumentos nos orçamentos, alterações nas datas de partida e mudanças na configuração dos projetos de investimento do Comperj, da Rnest e das refinarias Premium, e em face de questionamentos de investidores institucionais e das irregularidades apontadas pelo TCU e questionadas em CPI do Congresso Nacional, de modo complacente com uma sistemática de fiscalização e acompanhamento de projetos de investimentos deficiente, marcada pela ineficiência da atuação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria.

530.4. encaminhar ao Plenário a consideração acerca da gravidade das infrações cometidas pelos Srs. Francisco Roberto de Albuquerque, Guido Mantega e Luciano Galvão Coutinho, para aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c art. 270 do Regimento Interno do TCU.

Reproduzo, abaixo, o parecer do diretor da SeinfraPetroleo, com o qual s manifestou de acordo o seu Secretário (peças 369-370):

O tema governança tem evoluído muito no Brasil, principalmente nos últimos 20 anos, quando, no início do novo milênio, transferiu-se o domínio de empresas estatais à iniciativa privada, sob a influência das reformas estruturais "thatcherianas", que vieram a ser conhecidas como New Public Management, ou a Nova Administração Pública. O termo Governança Pública foi então cunhado, passando a exigir do recém-criado Estado Regulador melhores mecanismos para assegurar a eficiência da gestão pública, princípio este também recém alçado à estatura constitucional, por meio da Emenda Constitucional 19, de 1998, considerada a emenda da Reforma Administrativa Federal.

Muitas publicações de apoio e fortalecimento da governança foram lançadas nesse período, com destaque para o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, cuja primeira edição foi publicada em 1999 pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. Também a OCDE lançou em 2005 a primeira versão das Diretrizes de Governança Corporativa para Empresas Estatais e o próprio TCU, que não se fez omisso nessa transformação da cultura administrativa, também editou seu Referencial Básico de Governança em 2013, aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública brasileira.

Avanços em leis e na jurisprudência pátria na temática de responsabilização de gestores, como é exemplo a adoção das teorias do "domínio do fato" e da "cegueira deliberada", impulsionaram a formação de programas de integridade e compliance em empresas estatais e privadas no país, fortalecendo os sistemas de governança pública e privada.

O Tribunal, altivo em seu mister como controlador externo, atuou em várias oportunidades no tema, como são exemplos os Acórdãos 2.261/2011, de relatoria do Min. Bruno Dantas, e 240/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, que expõem fragilidades sobre a governança das agências reguladoras do setor de infraestrutura. Em atuação mais ampla, o TCU procurou avaliar a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais em 2018, produzindo o Acórdão 2.699/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas. Nesse trabalho, destacou-se que de 2017 para 2018, houve um significativo incremento no estágio de capacidade de governança e gestão da Administração Pública, em todos os indicadores analisados (iGovPub, IgestPessoas, IgestTI e IGestCont).

O trabalho que originou o processo em tela é mais uma iniciativa do Tribunal sob a temática Governança e Gestão, desta vez mais específica. Em decorrência de uma série de análises realizadas por esta Unidade Especializada em Petróleo e Gás Natural sobre a gestão da implantação de refinarias pela Petrobras, a exemplo dos casos da Rnest (TC 026.363/2015-1) e Comperj (TC 006.981/2014-3), o Min. José Múcio Monteiro determinou, no âmbito do processo que analisou o projeto de implantação das refinarias Premium (TC 004.920/2015-5), que se autuasse processo específico para avaliar a responsabilidade do Conselho de Administração da Petrobras, em face de indícios de condutas não diligentes e de possível omissão no dever de fiscalizar a Diretoria Executiva nos projetos que pretendiam quase dobrar a capacidade de refino da Estatal.

As análises foram realizadas conforme determinou o Acórdão 2.824/2015-TCU-Plenário e resultaram na audiência de 12 responsáveis, que ofereceram razões de justificativa por força do Despacho do então Ministro-Relator do processo José Múcio Monteiro, de 31/8/2021 (peça 218).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

Nesta oportunidade, as razões apresentadas foram avaliadas, chegando-se à conclusão de que no período de junho de 2006 a fevereiro de 2015, 11 dos 12 responsáveis inicialmente arrolados apresentaram condutas em um padrão sistêmico de descumprimento dos deveres fiduciários de diligência e lealdade, como entabulados na Lei 6.404/1976, que serviu de critério de conduta para as análises.

Em suma, nas aprovações dos planos de negócio da Companhia que intentavam aumentar sua capacidade de processamento de petróleo, os conselheiros da Petrobras tinham diante de si uma tríade de alertas, representada por projetos de investimento em refino de grande materialidade e riscos significativos de inviabilidade econômica; uma política de precificação para venda de combustíveis que retirava valor da Companhia; e uma elevação exponencial e crítica dos níveis de endividamento da estatal. Não é difícil entender que a combinação desses três elementos simultâneos é a receita de fracasso para qualquer empreendimento: investimentos de difícil recuperação; preços de venda abaixo do mínimo de rentabilidade; e endividamento crescente.

Além desses três "sinais vermelhos", os conselheiros tinham a sua disposição nos momentos das tomadas de decisão relatórios deste Tribunal de Contas indicando a criticidade do que ocorria a nível dos primeiros contratos celebrados para a construção de refinarias, que apresentavam baixo nível de maturidade de projetos, indícios de fraude a procedimentos licitatórios e superfaturamentos contratuais.

Ademais, pareceres técnicos de órgãos especializados da própria Petrobras e consultorias especialmente contratadas para agregar valor ao processo decisório indicavam – em vão – a temeridade daqueles projetos de ampliação da capacidade de refino da estatal. Destacou-se, à época da apresentação do Plano Estratégico 2009-2013, que teria sido 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".

A premissa básica e fundamental de qualquer gestor público é atuar no sentido de agregar valor à sociedade. Expressão essa que é definida pelo Decreto 9.203/2017 como sendo o conjunto de "produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público (...)".

Há de se relembrar que uma das principais atribuições dos cargos da estatura que ocupavam os ora responsabilizados era não apenas definir estratégias gerais aderentes ao apetite a risco, à disciplina de capital e às sistemáticas corporativas de investimentos, mas atuarem como primeiro nível de controle, fiscalizando a direção executiva de modo a evitar operações que retirassem valor da companhia, de modo a perseguirem o interesse público.

Não é demais lembrar também que, para a economia comportamental, gestores encarregados das decisões que autorizam a realização de investimentos se situam na posição de cheapest cost avoiders, por serem os atores mais eficientes para evitarem a ocorrência de danos, especialmente no caso de implantação de projetos de qualidade questionável, em um ambiente de restrição da capacidade de geração de caixa, elevação do nível de endividamento corporativo e em um segmento de investimento com inúmeros riscos inerentes. Essa função dos conselheiros de administração, quando se trata de empresas estatais, é ainda mais relevante e exige um padrão de comportamento mais austero, porque o que está em risco não é somente o capital privado, mas também o público.

Não se defendeu no trabalho a aversão a risco, ou se sugeriu qualquer medida de interferência na autonomia decisória do Conselho, mas se estatuiu que as aprovações de planos estratégicos de investimentos necessariamente devem ser ponderadas e observar padrões mínimos de sustentabilidade econômico-social-ambiental, presentes, estes, na estrutura de governança da estatal petroleira.

Nessa linha, após a análise pontual de cada argumento apresentado pelas defesas dos 12 inicialmente implicados, ficou concluso que eram esperadas condutas mais diligentes dos conselheiros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.

da Petrobras na aprovação dos planos de negócio que intentavam ampliar a capacidade de refino da estatal. A situação analisada ilustra que o conjunto de decisões de aprovação dos Planos de Negócios, no que tange aos empreendimentos de refino, representou evidente falta de cautela e distanciamento das disposições do Estatuto Social da Petrobras e da Lei das S.A., passível de caracterização como erro grosseiro conforme jurisprudência desta Corte de Contas, razão pela qual se entabula proposta de sanção de multa e inabilitação aos responsáveis.

As análises levaram em consideração as circunstâncias fáticas envoltas no processo de governança dos projetos de investimento para a ampliação do parque de refino da estatal, de modo a valorar a gravidade das condutas dos conselheiros, considerando inclusive eventuais agravantes ou atenuantes presentes nos autos, em observância plena aos preceitos da LINDB.

De todo o exposto, com essas reflexões adicionais, manifesto-me de acordo com as análises, conclusões e encaminhamentos dispostos na instrução precedente, submetendo os autos à apreciação superior, para posterior remessa ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Antônio Anastasia.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 74621079.