GRUPO tagGrupo – CLASSE V– tagColegiado
TC 015.281/2023-0
Natureza: Acompanhamento.
Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
Responsável/Interessado: não há.
Representação legal: Marco Aurélio Ferreira Martins (194.793/OAB-SP) e outros, representando a Petróleo Brasileiro S.A.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE E DE GOVERNANÇA. ESTRATÉGIA COMERCIAL DE DIESEL E GASOLINA. ALTERAÇÕES NA POLÍTICA DE PREÇOS DA PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRAS). MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÃO ANTERIOR. EDIÇÃO DE NORMA INTERNA SEM DETALHAMENTO SUFICIENTE DOS CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO DA REFERÊNCIA DE PRECIFICAÇÃO. CUMPRIMENTO PARCIAL. NOVA DETERMINAÇÃO. FALTA DE JUSTIFICATIVA DETALHADA PARA APOSIÇÃO DE SIGILO INTEGRAL À REFERIDA NORMA. RECOMENDAÇÃO. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a ficha-síntese elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), cuja conclusão contou com a anuência dos seus dirigentes (peças 745 a 748):

"APRESENTAÇÃO

1. Trata-se de fiscalização com o objetivo de acompanhar a nova política de preços da Petrobras, anunciada em 16/5/2023, chamada de Estratégia Comercial de Diesel e Gasolina (ECDG), quanto à sua governança e conformidade com a legislação e com o Estatuto Social da companhia.

2. O acompanhamento abordou as seguintes questões: exame da execução da ECDG entre janeiro de 2024 e maio de 2025 (Questão 1); e monitoramento da execução da ECDG por parte da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração da companhia (Questão 2). Em decorrência da análise do recurso ao Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Jhonatan de Jesus, item 9.1, e a consequente manutenção da determinação do item, proferida pelo Acórdão 1.926/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas, o escopo desta instrução também abrange o monitoramento da determinação constante no acórdão.

3. Como resultado da fiscalização, foi elaborado pela AudPetróleo o relatório completo do acompanhamento, que contém a íntegra das análises e conclusões formuladas. Contudo, a Petrobras requereu tratamento sigiloso para a maior parte dos documentos e dados encaminhados à equipe de fiscalização, com base nos artigos 17 da Resolução-TCU nº 294/2018 e 85, § 2º, da Lei 13.303/2016. Desta forma, o relatório completo da fiscalização também se encontra classificado como sigiloso, pois transmite parcialmente os fatos e os dados disponibilizados pela Petrobras e classificados como confidenciais.

4. A elaboração desta Ficha-Síntese se baseou na análise dos comentários do gestor ao item 'd' da proposta de encaminhamento do relatório preliminar, na qual solicitou-se à Petrobras que indicasse, de modo claro, preciso e objetivo, os trechos, palavras, parágrafos, números, gráficos e/ou tabelas da instrução que precisariam ser omitidos na versão a ser tornada pública, com os seus respectivos fundamentos normativos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127455.

5. Nesse contexto, a presente Ficha-Síntese, que não substitui o relatório completo do acompanhamento e que omite, por conta da confidencialidade atribuída pela Petrobras, informações relevantes sobre diversos aspectos da ECDG e das análises empreendidas, tem o estrito objetivo de permitir a apreciação da fiscalização pelo TCU em sessão ordinária de seu Plenário, garantindo a máxima transparência possível (respeitadas as classificações de confidencialidade) em assunto estratégico para a estatal, controlada pela União, e de significativa relevância econômica e social no País.

6. É imperioso ressaltar que a divulgação de tal Ficha-Síntese se encontra fundamentada na alínea 'b' do inc. VII do art. 7º da Lei 12.527/2011, segundo o qual o acesso à informação compreende o direito de obter informação relativa 'ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores'.

INTRODUÇÃO

Deliberação que originou o trabalho

7. A presente autuação teve origem em proposta de fiscalização elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), no âmbito do TC 014.687/2023-2, a qual foi aprovada pelo Ministro-Relator Jhonatan de Jesus, por meio de despacho de 5/6/2023. (peça 3)

8. O risco identificado pela unidade técnica (UT) para fundamentar a proposição do acompanhamento refere-se à possibilidade de implantação, pela Petrobras, de uma política de preços de combustíveis sem o devido suporte em metodologia tecnicamente adequada e compatível com os padrões de governança da companhia. Em síntese, a proposta destacou que a ausência de critérios e parâmetros objetivos para a definição do preço de venda nas refinarias poderia ampliar o 'risco do uso político da estatal para a prática de preços abaixo dos valores praticados pelo mercado', com potenciais efeitos negativos sobre o resultado financeiro e a sustentabilidade de longo prazo da empresa. (peça 1, TC 014.687/2023-2).

Processo conexo

9. Dada a conexão temática, cabe observar que no âmbito do TC 030.033/2016-0 foi examinada na Petrobras a condução da política de reajuste de preços de combustíveis no período de 2002 a 2019. Foram constatadas possíveis irregularidades no período de setembro de 2012 a outubro de 2014. Em 29/1/2025 (após a instauração do presente acompanhamento), foi prolatado o Acórdão 135/2025-TCU-Plenário, Ministro-relator Aroldo Cedraz, em que se decidiu:

> (...) 9.3. alterar a redação do item 9.2 do Acórdão 2163/2023-TCU-Plenário para o seguinte texto: 'ampliar o escopo deste processo para abarcar o intervalo de julho de 2002 até 16 de maio de 2023, de modo a incluir o período considerado nas Solicitações do Congresso Nacional objeto dos TCs 041.043/2018-9, 008.372/2019-5 e 039.781/2019-4 e políticas adotadas posteriormente pela Petrobras, exceto a atual, já objeto de apreciação no TC 015.281/2023-0'; (...)

10. Informa-se que atualmente o referido processo se encontra em fase de instrução nesta AudPetróleo, tendo como escopo o período de julho de 2019 a 16 de maio de 2023.

Objetivos e Questões de Acompanhamento

11. A presente fiscalização tem como objetivo o acompanhamento da nova política de preços da Petrobras, anunciada em 16/5/2023, chamada de Estratégia Comercial de Diesel e Gasolina (ECDG), quanto à sua governança e conformidade com a legislação pertinente e com o Estatuto Social da companhia (peça 3).

12. Para atender ao retrocitado objetivo, na fase atual do processo, foram coletados dados referentes à execução e ao monitoramento da ECDG. As questões de acompanhamento abaixo foram selecionadas baseadas na continuidade das atividades já desenvolvidas pela instrução anterior (peça 258), sendo que essas deverão ser endereçadas de modo contínuo, com periodicidade à critério da unidade técnica, ao longo das próximas fases do acompanhamento (conforme proposta de encaminhamento).

> Questão 1: Tem ocorrido o desalinhamento significativo dos preços praticados em relação ao Custo Alternativo do Cliente (CAC) e/ou ao Valor Marginal (VM)?

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127455.

> Questão 2: O Grupo Executivo de Mercado e Preços (GEMP), a DE e o CA realizam adequadamente o monitoramento da execução da ECDG?

13. Além disso, a fiscalização também tem o objetivo de monitorar o cumprimento da determinação constante no Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário, item 9.1, Ministro Relator Jhonatan de Jesus, conforme citado abaixo:

> 9.1. determinar à Petrobras que institua, formalmente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, norma interna que detalhe a forma de execução das diretrizes emanadas em sua ECDG, desdobrando-as e detalhando-as por meio de documentos internos ou de padrões normativos, em atendimento ao disposto no seu Plano Básico de Gestão de Macroprocessos (PBGM) e nos arts. 6º e 9º da Lei 13.303/2016 e em observância aos princípios estampados no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999, em especial os da finalidade, motivação, moralidade, interesse público e eficiência;

14. Com relação ao horizonte temporal do objeto, a fiscalização contemplará apenas o período que se inicia a partir da finalização da etapa anterior do acompanhamento, ou seja, a partir de janeiro de 2024. No entanto, para fins comparativos, o período referente à 2023 também será utilizado com o objetivo de facilitar a interpretação dos dados.

15. O acompanhamento concentra-se na governança e na conformidade da execução e do monitoramento da ECDG. A análise adota uma perspectiva estritamente empresarial, considerando os atos de gestão no âmbito da Petrobras e abrangendo os processos decisórios vinculados ao objeto.

16. Ressalta-se que o escopo se restringe à verificação da execução geral da estratégia comercial da Petrobras, considerando a média de preços em âmbito nacional, sem abordagem regionalizada. Dessa forma, não foram realizados exames sobre práticas de preços em regiões específicas (pontos de entrega) referentes à venda de diesel e gasolina, tampouco acerca da concessão de descontos pontuais destinados a garantir competitividade e rentabilidade.

17. Seguindo o modelo de análise proposto no relatório do TC 030.033/2016-0 e acolhido pelo TCU no Acórdão 2.163/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, salienta-se que eventuais irregularidades identificadas sob a perspectiva da proteção dos investidores e do funcionamento eficiente e regular dos mercados de capitais devem ser analisadas e sancionadas no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), nos termos da Lei 6.385/1976, enquanto a aplicação de sanções relativas à prática de condutas anticompetitivas, previstas na Lei 12.529/2011, é de competência do CADE, conforme o art. 9, inciso I, dessa lei.

18. Ademais, a responsabilização por eventual abuso de poder do controlador, com foco na proteção da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, é de competência do Ministério Público Federal (MPF), nos termos do art. 129 da Constituição Federal de 1988 e da Lei 8.625/1993. Dessa forma, o escopo da presente fiscalização não abrange tais questões.

19. No presente caso, a competência da Corte de Contas limita-se à análise dos atos de gestão sob a ótica do Controle Externo, com ênfase na responsabilidade dos administradores públicos e de demais responsáveis pela gestão de recursos públicos federais, nos termos do art. 71, §2º, da Constituição Federal.

Metodologia

20. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280/2010) e com observância ao Manual de Acompanhamento do TCU (Portaria Segecex 27/2016) e aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria Segecex 26/2009). Nenhuma restrição relevante foi imposta aos exames.

21. De forma geral, os trabalhos foram desenvolvidos utilizando os métodos de análise documental e de dados, reuniões, circularização e revisão analítica. Como fontes de informações, utilizaram-se as demonstrações financeiras, relatórios gerenciais, atas de reuniões, planilhas de indicadores da ECDG, reportes diários, mensais e trimestrais, normativos internos, legislação aplicável e literatura técnica relacionada ao tema.

22. No curso do acompanhamento, foram disponibilizadas pela Petrobras à equipe, em resposta aos ofícios de diligência (peças 297 e 702), documentos e informações referentes à execução e monitoramento da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127455.

ECDG (peças 305-701,709,713-716), bem como foi realizada reunião *online* (plataforma Teams da Petrobras, em 31/7/2025) para esclarecimentos de dúvidas da equipe e discussões sobre os assuntos da fiscalização.

23. Por fim, com base nas diversas informações coletadas e nas análises realizadas, foi elaborada esta instrução, em que se apresentam as respostas às questões de acompanhamento.

24. É importante observar que, seguindo as orientações contidas nas Normas de Auditoria do TCU (NAT), as questões de acompanhamento foram apresentadas e discutidas em painel de referência interno, do qual participaram, além da equipe de fiscalização, membros do corpo diretivo da AudPetróleo. Tendo em vista a classificação como confidencial de quase a totalidade dos documentos e das informações apresentadas pela Petrobras, decidiu-se por não se fazer um painel com pessoas externas à unidade técnica, de modo a resguardar a segurança da informação.

25. O presente documento contém a versão pública final do relatório de fiscalização, após a coleta e análise dos comentários dos gestores (peças 742 e 743), nos termos dos itens 144 a 148 das Normas de Auditoria do TCU (NAT).

VISÃO GERAL DO OBJETO

Identificação do Objeto Auditado

26. Para a correta delimitação do objeto da fiscalização, importa destacar que o Estatuto Social da Petrobras define no art. 29, inciso VII, que ao Conselho de Administração (CA) compete fixar as políticas globais da companhia, incluindo a de gestão estratégica comercial. Por sua vez, cabe à Diretoria Executiva (DE), de acordo com o seu art. 34, inciso II, alínea 'c', aprovar a política de preços e as estruturas básicas de preço dos produtos da companhia.

27. Portanto, considerando a proposta aprovada pelo Ministro-Relator e os comandos fundamentais previstos no Estatuto Social da Petrobras, o objeto do acompanhamento pode ser caracterizado como o conjunto de atividades e processos implementados pelo CA e pela DE, bem como pelas unidades por eles delegadas, para dar cumprimento às competências estatutárias previstas no art. 29, inciso VII, alínea 'c' do Estatuto Social. Em outras palavras, o objeto da fiscalização é o conjunto de atividades e processos relacionados à aprovação e à execução da nova ECDG no âmbito da Petrobras.

Síntese da Nova Estratégia Comercial para Diesel e Gasolina (ECDG)

28. A Petrobras aprovou, por meio da sua Diretoria Executiva (DE), em 15/5/2023, divulgada ao mercado por meio de comunicado, datado de 16/5/2023, sua nova estratégia comercial para os preços de diesel e gasolina (ECDG), em substituição à política de preços de gasolina e diesel comercializados por suas refinarias até então vigente.

29. A ECDG utiliza como referências: (a) o custo alternativo do cliente (CAC), como valor a ser priorizado na precificação, e (b) o valor marginal (VM) para a Petrobras. O CAC contempla as principais alternativas de suprimento, sejam fornecedores dos mesmos produtos ou de produtos substitutos. O VM para a Petrobras é baseado no custo de oportunidade dadas as diversas alternativas para a companhia, dentre elas a produção, importação e exportação do referido produto e/ou dos petróleos utilizados no refino. Segundo o comunicado, os reajustes deverão ser feitos sem periodicidade definida, evitando-se o repasse para os preços internos da volatilidade conjuntural das cotações internacionais e da taxa de câmbio.

30. As decisões de reajustes tomadas com base na ECDG continuam sendo delegadas pela DE ao Grupo Executivo de Mercado e Preço (GEMP), já prevista nas políticas anteriores, composto pelo Presidente da companhia, o Diretor Executivo de Logística, Comercialização e Mercados (DLCM) e o Diretor Financeiro e de Relacionamento com Investidores (DFINRI). As deliberações do GEMP foram atribuídas ao DLCM e DFINRI. Quando não houver consenso na decisão, a questão será, então, encaminhada ao Presidente da companhia.

31. A estratégia comercial possui como uma de suas referências a 'Diretriz de Formação de Preços de Derivados de Petróleo e Gás Natural no Mercado Interno' (DFPD), aprovada pelo Conselho de Administração em 27/7/2022, e tem como premissa preços competitivos por polo de venda, em equilíbrio com os mercados nacional e internacional, levando em consideração a melhor alternativa acessível aos clientes.

32. Com relação ao monitoramento da execução da ECDG, a equipe da Gerência de Comercialização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127455.

de Mercado Interno (CMI) realiza reportes diários dos preços realizados e dos valores dos parâmetros da Estratégia ao GEMP. Por sua vez, os reportes do GEMP à DE passaram a ser quinzenais em 2023 e voltaram a ser mensais em 2024. Os reportes da DE ao CA e ao Conselho Fiscal (CF) continuam sendo feitos trimestralmente.

33. Os trechos que definem os objetivos do objeto auditado e detalham cada um dos principais indicadores e referências usadas para a execução da ECDG foram classificados como sigilosos pela Petrobras (peça 743) e não constam nesta ficha-síntese.

Resumo da 1ª fase do Acompanhamento

34. A primeira fase do acompanhamento abordou as seguintes questões: alinhamento da ECDG com a Lei das Sociedades Anônimas, Lei das Estatais e Lei do Petróleo (Questão 1); alinhamento da ECDG à orientação geral para os negócios da Petrobras (Questão 2); adequação da ECDG às normas de padronização de processos da Petrobras (Questão 3); completude e suficiência das diretrizes e critérios definidos na ECDG (Questão 4); completude e suficiência das normas de desdobramento e detalhamento da ECDG (Questão 5); exame da execução da ECDG entre maio e dezembro de 2023 (Questão 6); e monitoramento da execução da ECDG por parte da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração da companhia (Questão 7).

35. Quanto à Questão 1, de modo geral, concluiu-se que o conjunto de diretrizes e requisitos gerais previstos na ECDG não têm, em princípio, por si só, o potencial de inibir a observância aos dispositivos previstos nas Leis 13.303/2016 (Lei das Estatais), 6.404/1976 (Lei das Sociedades Anônimas) e 9.478/1997 (Lei do Petróleo) acerca da necessidade de se buscar a sustentabilidade econômico-financeira da empresa e de se praticar preços competitivos de diesel e gasolina.

36. O exame da Questão 2 não apontou incompatibilidade ou incoerência entre as diretrizes traçadas na 'Diretriz de Formação de Preços de Derivados' (DFPD) e aquelas delineadas na ECDG, já que, a despeito do não repasse da volatilidade, a diretriz prioritária constante na ECDG é a da busca da maximização de geração de valor através da prática de preços alinhados ao CAC, além da utilização do VM como referência adicional na precificação. As diretrizes da ECDG também não estão, por si sós, desalinhadas com as orientações gerais de negócio traçadas nos planos estratégicos da Petrobras.

37. Com relação à Questão 3, observou-se que, embora a forma da ECDG não esteja alinhada às normas sobre padronização de processos da Petrobras, conforme definido no Plano Básico de Gestão de Macroprocessos (PBGM), o DIP aprovado pela DE que a instituiu é suficiente para balizar o exercício da competência prevista no art. 34, inciso II, alínea 'c', do Estatuto Social da Petrobras. Por esse motivo, não foi constituído um achado específico sobre a questão. Concluiu-se, também, não haver indicações de que o processo que culminou com a aprovação da ECDG tenha desrespeitado o rito necessário, conforme definido nas regras de governança da companhia, em especial no Regimento Interno da DE.

38. O trecho referente ao exame da Questão 4 foi classificado como sigiloso pela Petrobras (peça 743) e não consta nesta ficha-síntese.

39. Quanto à Questão 5, seu exame culminou na configuração de um achado específico que consiste na ausência de normas internas formalmente instituídas e que detalhem a forma de execução da ECDG. A título ilustrativo, podem ser destacados alguns exemplos de situações ou atividades que, embora cruciais não só para o sucesso no alcance das diretrizes traçadas na ECDG, mas também para sua gestão e controle adequado e efetivo, não se encontram formalmente instituídas ou desdobradas através de DIPs e/ou padrões normativos editados nos moldes previstos no PGBM: (i) fluxograma geral do processo de execução da ECDG, descrevendo suas diversas etapas, as áreas responsáveis, as situações que podem ocorrer, os pontos de decisão e controle, a descrição dos sistemas utilizados, as interfaces entre as áreas; (ii) detalhamento dos indicadores (Quadro 3) a serem utilizados no processo, sua forma de cálculo, objetivos, periodicidade, forma de acompanhamento, valores críticos; (iii) gerenciamento das comunicações entre as pessoas, setores e instâncias envolvidas na execução da ECDG.

40. Para endereçar tal achado, foi formulada proposta de determinação no sentido de que a Petrobras institua formalmente, no prazo de cento e vinte dias, as normas internas que detalhem a forma de execução das diretrizes emanadas na ECDG, desdobrando-as e detalhando-as, através de DIPs aprovados pelas instâncias pertinentes e/ou, se possível, padrões normativos do PGBM, conforme previsto nos itens 3.2, 3.3 e 3.4 do Plano Básico de Gestão de Macroprocessos da Petrobras, abrangendo, no mínimo, os tópicos descritos no exame da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127455.

Questão 5 daquele relatório.

41. Tanto os riscos identificados na Questão 4, quanto o achado decorrente do exame da Questão 5, demonstram a necessidade de que seja dado prosseguimento ao acompanhamento da execução da ECDG, por parte do TCU, no mínimo em periodicidade semestral, em especial com foco nas Questões 6 e 7, que dizem respeito, respectivamente, à conformidade da execução da ECDG e ao monitoramento periódico efetuado pela Diretoria Executiva e Conselho de Administração acerca da matéria, sem prejuízo da inclusão de outras questões relacionadas ao assunto, a exemplo de exames específicos sobre a fundamentação das classificações quanto à confidencialidade dos documentos relacionados às diretrizes, normas, execução e monitoramento da ECDG.

42. Por fim, registra-se que as propostas de encaminhamento da equipe técnica foram apreciadas e prolatadas pelo Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Jhonatan de Jesus, com os devidos ajustes no item 9.1, dispositivo já mencionado nos objetivos do acompanhamento. Houve recurso apreciado pelo Ministro Bruno Dantas, no âmbito do Acórdão 1.926/2025-TCU-Plenário, no qual foi negado o provimento do recurso e dadas as devidas orientações à unidade técnica, para fins de monitoramento da determinação, etapa que se concluirá na presente instrução.

EXAME DAS QUESTÕES DE ACOMPANHAMENTO

43. O presente capítulo tem por objetivo expor as respostas às questões do acompanhamento elencadas anteriormente.

44. Os trechos referentes aos indicadores construídos a partir das diretrizes da ECDG, incluindo o conteúdo dos relatórios do GEMP, foram classificados como sigilosos pela Petrobras (peça 743) e não constam nesta ficha-síntese.

Questão 1: Exame da Execução da ECDG entre janeiro de 2024 e maio de 2025

Questão 1: Tem ocorrido o desalinhamento significativo dos preços praticados em relação ao CAC e/ou ao VM, seja de modo 'pontual' (em cada momento de análise) ou 'acumulado' (média do início do exercício até o momento de análise)?

45. Este exame técnico tem por objetivo responder à primeira questão do acompanhamento, com foco na verificação do grau de aderência da execução da estratégia em relação às duas principais referências de precificação adotadas, CAC e VM. Nesse contexto, procura-se esclarecer, essencialmente, duas perguntas centrais: (i) os preços praticados para o diesel e a gasolina estão, de forma pontual ou acumulada, alinhados ao CAC? e (ii) os preços médios anuais desses produtos têm superado os valores acumulados do VM?

46. As análises realizadas baseiam-se nos dados fornecidos pela própria empresa durante o processo de fiscalização, incluindo os preços efetivamente praticados e os valores do CAC e do VM, tanto em suas versões pontuais quanto acumuladas. Considerando o escopo definido para este acompanhamento, partiu-se do pressuposto de que os valores disponibilizados pela empresa representam fielmente as variáveis analisadas. Dessa forma, não foram conduzidas verificações específicas sobre a exatidão dos preços informados nem sobre as metodologias de cálculo dos parâmetros, limitando-se a análise à evolução desses dados ao longo do período avaliado.

47. Os trechos referentes às análises do acompanhamento da ECDG foram classificados como sigilosos pela Petrobras (peça 743) e não constam nesta ficha-síntese. Em suma, trata-se de:

a. acompanhamento da evolução do parâmetro de referência;

b. evolução dos preços realizados e sua comparação com os valores de referência;

c. análise técnica comparativa entre os anos de 2023 e 2024;

d. argumentações técnicas em relação aos critérios utilizados pela Companhia e avaliação de sua aderência à ECDG.

Monitoramento do Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário

48. O Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Jhonatan de Jesus, em seu item 9.1, proferiu a seguinte proposta de encaminhamento:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127455.

> 9.1. determinar à Petrobras que institua, formalmente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, norma interna que detalhe a forma de execução das diretrizes emanadas em sua ECDG, desdobrando-as e detalhando-as por meio de documentos internos ou de padrões normativos, em atendimento ao disposto no seu Plano Básico de Gestão de Macroprocessos (PBGM) e nos arts. 6º e 9º da Lei 13.303/2016 e em observância aos princípios estampados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999, em especial os da finalidade, motivação, moralidade, interesse público e eficiência; (grifos nossos)

49. Em 19/8/2025, a Petrobras juntou aos autos deste processo petição (peça 715) na qual informou-se a publicação do padrão PE-1PBR-01665 (peça 716), correspondente às atividades necessárias para a execução da ECDG no mercado interno. Por consequência, requereu-se a desconstituição da determinação contida no item 9.1 do Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário haja vista a publicação do padrão ora informada. A determinação, naquele momento, encontrava-se em análise de pedido de reexame.

50. No entanto, em sessão plenária desta Corte ocorrida em 20/8/2025, decidiu-se por meio do Acórdão 1.926/2025-TCU-Plenário por conhecer e negar provimento ao referido recurso de reexame, mantendo-se inalterado o Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário. Além disso, o voto do Ministro Relator Bruno Dantas contém a diretriz a ser seguida por esta unidade técnica na análise do cumprimento da determinação:

> (...) No entanto, a simples edição do ato não tem o condão de, por si só, afastar a irregularidade que fundamentou a determinação deste Tribunal. A análise sobre o mérito do normativo e sua efetiva capacidade de suprir a lacuna de governança identificada pela fiscalização é matéria para a fase de monitoramento.
>
> Sendo assim, a novel norma corporativa deverá ser oportunamente encaminhada à unidade especializada deste Tribunal, a AudPetróleo, para que avalie, com a profundidade necessária, se o seu conteúdo e detalhamento são suficientes para garantir que a execução da estratégia comercial seja pautada por parâmetros claros, rastreáveis e alinhados aos planos da companhia e aos princípios do interesse público e da eficiência. Somente após essa análise técnica será possível atestar o cumprimento da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário. (...) (grifos nossos)

51. Desse modo, tendo em vista que a própria Petrobras alegou que a norma editada já teria a finalidade de cumprir a determinação a ela dirigida sobre a ECDG no subitem 9.1 do Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenario, entende-se cabível que se promova o seu monitoramento. Esse monitoramento no âmbito do presente processo se justifica ante a pertinência temática, a conveniência e a oportunidade, além da eficiência processual.

52. Os trechos referentes à análise técnica do monitoramento da ECDG foram classificados como sigilosos pela Petrobras e não constam nesta ficha-síntese (peça 743). Trata-se da avaliação da aderência do padrão PE-1PBR-01665 quanto às diretrizes estabelecidas na ECDG, com as devidas considerações e proposta de encaminhamento julgadas pertinentes pela AudPetróleo.

53. Adicionalmente, verifica-se que o referido padrão não aborda aspectos relacionados à transparência dos parâmetros avaliados pela ECDG. Sabe-se que atualmente os valores correspondentes ao CAC e ao VM são tratados como sigilo comercial pela Companhia, não sendo divulgados para a sociedade.

54. Identifica-se que a mudança substancial promovida pela ECDG se encontra no acompanhamento do VM. Esse parâmetro não possui correlação com políticas anteriores, e de fato sua divulgação acarretaria danos estratégicos à Companhia, tendo em vista a sua relação com o custo de oportunidade.

55. Em reunião com o CMI, e complementarmente via resposta de diligência (peça 714), a equipe técnica da Petrobras salientou novamente que a divulgação do preço de referência traz vantagens competitivas aos seus concorrentes, principalmente considerando a relevância da atuação dos distribuidores no mercado de importação de derivados. O alinhamento estrito ao PPI, de forma declarada pela Companhia, possibilitava o desenvolvimento de modelos preditivos de precificação, dificultando a atuação estratégica da Petrobras. Além disso, afirmou-se que a própria divulgação de sua Estratégia Comercial já denota uma desvantagem relativa à estatal, sendo que as demais empresas privadas do mercado não possuem tal prática.

56. Portanto, devido à relevância da temática e sua ausência no documento compartilhado, propõe-se recomendar à Petrobras que proceda à classificação detalhada do sigilo das informações constantes do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127455.

documento PE-1PBR-01665, esclarecendo quais podem ser definidas como públicas e apresentando as justificativas técnicas que fundamentam a classificação atribuída a cada um dos parâmetros integrantes de sua estratégia comercial que necessitem permanecer como sigilosos, em atenção ao disposto no art. 3°, inciso I, da Lei 12.527/2011.

Análise das deliberações presentes nas atas da DE e do CA

57. Todos os trechos que correspondem a menções a atas da DE e do CA foram classificados como sigilosos pela Petrobras (peça 743) e não constam nesta ficha-síntese.

58. Por fim, dada a importância estratégica e a materialidade do assunto para a Petrobras, entende-se que é necessário que seja dado prosseguimento, pela AudPetróleo, ao presente acompanhamento, executando-se os exames desta questão 1, com periodicidade mínima anual, podendo ser inferior, a critério da unidade técnica. Como o Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário, item 9.2 autoriza a AudPetróleo a dar continuidade ao presente acompanhamento pelo prazo adicional de 2 (dois) anos, não será proposto novo encaminhamento.

Questão 2: Monitoramento da execução da ECDG por parte da DE e do CA

Questão 2: O GEMP, a DE e o CA realizam adequadamente o monitoramento da execução da ECDG, através, respectivamente, dos reportes diários, quinzenais e trimestrais?

59. Segundo a Petrobras, o Conselho de Administração (CA) acompanha a execução da Estratégia em reuniões trimestrais, ocasião em que são apresentados os 'reportes de preços'. O trecho referente às informações constantes no material submetido ao CA foi classificado como sigiloso pela Petrobras (peça 743) e não consta nesta ficha-síntese.

60. Além disso, o material inclui, ainda, informações sobre o *market share* e as importações de diesel e gasolina, conforme estabelecido na DFPD (peça 89).

61. Os trechos referentes a gráficos, tabelas e dados incluídos nos reportes trimestrais da DLCM ao CA foram classificados como sigilosos pela Petrobras (peça 743) e não constam nesta ficha-síntese.

62. Em relação à periodicidade dos reportes à DE, observa-se que inicialmente, à época da aprovação da ECDG e para todo o ano de 2023, esse prazo era de quinze dias. No entanto, em reunião da DE realizada em 9/1/2024, houve a alteração da periodicidade da apresentação sobre 'Reporte de Preços e Acompanhamento dos Resultados da Estratégia Comercial para Diesel e Gasolina' de quinzenal para mensal, considerando, conforme registrado em ata, 'a maturidade do respectivo processo de acompanhamento desde a aprovação da Estratégia Comercial para Diesel e Gasolina' (peça 336).

63. De maneira geral, entende-se que as informações disponibilizadas nos reportes mensais e trimestrais, apresentados respectivamente à DE e ao CA, juntamente com os demais mecanismos de monitoramento e acompanhamento dos resultados corporativos, permitem que essas instâncias de governança cumpram seus deveres fiduciários de supervisão da execução da Estratégia de forma adequada.

64. A análise da Questão 1 evidenciou diversas oportunidades em que os conselheiros se manifestaram durante reuniões do CA em relação ao devido cumprimento da ECDG. As atas da DE costumam ser mais sucintas e não apresentaram discussões em torno do tema.

65. No entanto, embora nem sempre haja deliberação específica da DE ou do CA nas reuniões em que são apresentados os reportes, seus membros passam a ter conhecimento formal e substancial da situação, assumindo corresponsabilidade pela implementação da ECDG.

66. Em outras palavras, caso esses reportes demonstrem situações de riscos aos objetivos definidos na ECDG ou ao Planejamento Estratégico da empresa, ou, ainda, caso indiquem riscos ou ameaças à sustentabilidade econômico-financeira da companhia, tanto os membros da DE quanto os do CA têm o dever de adotar as providências de mitigação cabíveis, nos termos da legislação societária.

67. Assim, caso os retrocitados membros permaneçam inertes ante os sinais de alerta (*red flags*) demonstrados nos indicadores da execução da ECDG, poderão vir a ser responsabilizados por violação aos deveres de cuidado e vigilância dos negócios da companhia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127455.

68. Por essa razão, é imprescindível que na presente fase do acompanhamento, assim como nas próximas, sejam verificadas as evidências de realização dos reportes à DE ao CA, conforme previsto na DFPD e na própria ECDG.

69. A Tabela 5, a seguir, apresenta a relação dos reportes de preços da ECDG feitos ao CA e à DE, no período de 1º/1/2024 a 14/5/2025, conforme informações e evidências apresentadas pela Petrobras no curso da fiscalização.

Tabela 5: Evidências dos reportes feitos ao CA e à DE sobre a execução da ECDG.

	CA	DE
9/1/2024		X
24/1/2024		X
26/1/2024	X	
21/2/2024		X
15/3/2024		X
12/4/2024		X
19/4/2024	X	
3/5/2024		X
10/7/2024		X
26/7/2024	X	
20/8/2024		X
2/10/2024		X
25/10/2024	X	
26/11/2024		X
26/12/2024		X
27/1/2025		X
29/1/2025	X	
21/2/2025		X
26/3/2025		X
24/4/2025		X
25/4/2025	X	

Fonte: Petrobras (peças 307 a 326, 349 e 723).

70. Como se verifica, de janeiro de 2024 à primeira quinzena de maio de 2025, foram realizadas quinze apresentações sobre a execução da ECDG (reportes de preços) à DE. Os intervalos de tempo entre os reportes realizados não necessariamente obedeceram rigorosamente ao período mensal, porém constaram em datas aproximadas a essa periodicidade, com exceção para o mês de junho de 2024, na qual de acordo com o CMI (peça 725), a apresentação foi incluída na pauta da reunião de Diretoria Executiva da Petrobras do dia 26/06/2024, porém devido à redução do horário da reunião, a apresentação foi adiada, conforme evidenciado em mensagem de e-mail juntada ao processo (peça 726). Com relação ao CA, verifica-se que no período ocorreram os reportes previstos, conforme definido na DFPD.

71. Quanto aos relatórios diários apresentados pela CMI ao Grupo Executivo de Mercado e Preços (GEMP), foi solicitado à Petrobras que enviasse as evidências desses reportes diários a partir de 2/1/2024 até 14/5/2025. Nesse período, foram apresentados 335 relatórios diários, em quantidade condizente aos dias úteis do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127455.

período, sem que haja a necessidade de quaisquer apontamentos referentes à regularidade e completude dos reportes.

72. Por todo o exposto, entende-se que o GEMP, a DE e o CA têm realizado adequadamente o monitoramento da execução da ECDG, através, respectivamente, dos reportes diários, mensais e trimestrais. De todo modo, tendo em vista a relevância estratégica e a expressiva materialidade do assunto em questão para a Petrobras, assim como a importância de seus impactos socioeconômicos para o país, entende-se necessário que seja dado prosseguimento, pela AudPetróleo, ao presente acompanhamento, executando-se os exames desta questão 2, com periodicidade mínima anual, podendo ser inferior, a critério da unidade técnica. Como o Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário, item 9.2 autoriza a AudPetróleo a dar continuidade ao presente acompanhamento pelo prazo adicional de 2 (dois) anos, não será proposto novo encaminhamento.

73. Os retromencionados exames deverão, a nível formal, verificar o cumprimento do monitoramento da ECDG, a exemplo da periodicidade dos reportes e, a nível material, verificar se os valores dos indicadores e eventuais '*red flags*' têm sido adequadamente levados em consideração pela DE e CA.

CONCLUSÃO

74. A presente fiscalização teve como objetivo efetuar o acompanhamento da nova política de preços da Petrobras, anunciada em 16/5/2023, chamada de Estratégia Comercial de Diesel e Gasolina (ECDG), quanto à sua governança e conformidade com a legislação e com o Estatuto Social da companhia.

75. O acompanhamento, que se encontra em sua segunda fase, abordou as seguintes questões: exame da execução da ECDG entre janeiro de 2024 e maio de 2025 (Questão 1); monitoramento da execução da ECDG por parte da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração da companhia (Questão 2); e monitoramento da determinação constante do Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Jhonatan de Jesus, item 9.1, sendo esta analisada em conjunto com o exame da Questão 1.

76. Os trechos referentes ao exame da Questão 1 foram classificados como sigilosos pela Petrobras (peça 743) e não constam nesta ficha-síntese.

77. Em continuidade ao monitoramento, nos aspectos referentes à transparência e à classificação de sigilo das informações constantes no documento PE-1PBR-01665, tem-se a proposta de recomendar à Petrobras que proceda à classificação detalhada do sigilo das informações constantes do documento PE-1PBR-01665, esclarecendo quais podem ser definidas como públicas e apresentando as justificativas técnicas que fundamentam a classificação atribuída a cada um dos parâmetros integrantes de sua estratégia comercial que necessitem permanecer como sigilosos.

78. Quanto à Questão 2, o conjunto de informações disponíveis nos reportes periódicos apresentados ao GEMP, à DE e ao CA, além dos demais mecanismos de monitoramento e acompanhamento dos resultados corporativos, apresenta completude e abrangência adequadas. Além disso, a Petrobras apresentou evidências documentais de que, no período considerado no acompanhamento, foram efetuados, conforme previsto na DFPD e na ECDG, os reportes periódicos ao GEMP, DE e CA.

79. Devido à relevância da temática, seus riscos associados e as necessidades de melhorias identificadas, denota-se a necessidade de que seja dado prosseguimento ao acompanhamento da execução da ECDG, por parte do TCU, no mínimo em periodicidade anual, em relação à conformidade da execução da ECDG e ao monitoramento periódico efetuado pela DE e pelo CA acerca da matéria.

80. O relatório completo deve receber a chancela de sigiloso, tendo em vista que a maior parte das informações apresentadas pela Petrobras são classificadas como confidenciais. Contudo, após a análise de sigilo das informações constante na proposta de encaminhamento preliminar, realizou-se a presente Ficha-Síntese do relatório, contendo um resumo da fiscalização, a ser tornado público, de modo a permitir sua apreciação pelo Plenário do TCU e a conferir maior transparência aos resultados do acompanhamento, naquilo que a Petrobras entendeu ser possível divulgar sem comprometer sua estratégia comercial ou sua competitividade, nos termos da legislação aplicável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

81. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127455.

encaminhamento:

a. *(proposta de encaminhamento tratada como sigilosa pela Petrobras);*

b. *(proposta de encaminhamento tratada como sigilosa pela Petrobras);* e

c. recomendar à Petrobras que proceda à classificação detalhada do sigilo das informações constantes do documento PE-1PBR-01665, esclarecendo quais podem ser definidas como públicas e apresentando as justificativas técnicas que fundamentam a classificação atribuída a cada um dos parâmetros integrantes de sua estratégia comercial que necessitem permanecer como sigilosos, em atenção ao disposto no art. 3°, inciso I, da Lei 12.527/2011."

2. Posteriormente, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) apresentou memoriais, mediante o que solicita o não acolhimento das propostas de determinação e de recomendação formuladas pela unidade técnica (peça 753).

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127455.

ACÓRDÃO Nº 3104/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.281/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
5.1. Revisor: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Marco Aurélio Ferreira Martins (194.793/OAB-SP) e outros, representando a Petróleo Brasileiro S.A.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento, destinado a avaliar a conformidade e a governança nas alterações da política de preços da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), que constituem a sua "Estratégia Comercial de Diesel e Gasolina" (ECDG),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por maioria, com fundamento nos arts. 4º, I, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar parcialmente cumprida a determinação descrita no subitem 9.1 do Acórdão 2.395/2024-TCU-Plenário;

9.2. determinar à Petrobras que revise, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, o padrão PE-1PBR-01665, de modo a incluir o detalhamento dos critérios de priorização da precificação pelo Custo Alternativo do Cliente, em atendimento ao disposto no seu Plano Básico de Gestão de Macroprocessos (PBGM) e nos arts. 6º e 9º da Lei 13.303/2016, bem como em observância aos princípios contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999, em especial os da finalidade, motivação, moralidade, interesse público e eficiência;

9.3. recomendar à Petrobras que proceda à classificação detalhada das informações constantes do documento PE-1PBR-01665 quanto a sigilo, esclarecendo quais podem ser definidas como públicas e quais — amparadas em justificativas técnicas robustas relacionadas com sua estratégia comercial — necessitarão permanecer como sigilosas, em atenção ao disposto no art. 3°, I, da Lei 12.527/2011;

9.4. autorizar, nos autos deste acompanhamento, o monitoramento da determinação e da recomendação acima descritas;

9.5. indeferir os pedidos formulados pela Associação das Refinarias Privadas e Independentes (RefinaBrasil) de ingresso nos autos como interessada, de sua admissão como *amicus curiae* e de acesso a peças não sigilosas contidas neste feito, tendo em vista que o acompanhamento se restringe a aspectos de governança sob perspectiva exclusivamente empresarial e relativa a atos de gestão da Petrobras, além de que se trata de processo tarjado com sigilo, sem prejuízo de que as informações e o estudo técnico trazidos pela RefinaBrasil, dada sua relevância, sejam considerados pela AudPetróleo por ocasião da formulação das questões de fiscalização que orientarão a próxima fase deste acompanhamento, especialmente em relação à governança da política de preços da Petrobras e aos efeitos que a eventual prática, pela companhia, de preços em patamares distintos e abaixo dos de mercado possa ensejar na segurança do abastecimento de combustíveis do país;

9.6. classificar este acórdão e seu relatório como públicos e seus votos como sigilosos, em atenção ao disposto na Resolução-TCU 294/2018 e no art. 86 da Lei 13.303/2016;

9.7. orientar a AudPetróleo a avaliar, de maneira pormenorizada, as justificativas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127457.

apresentadas pela Petrobras em relação à classificação das informações fornecidas nas próximas fases deste acompanhamento com vistas a possibilitar que as futuras decisões desta Corte sejam integralmente públicas.

10. Ata n° 1/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/11/2026 – Extraordinária de Caráter Reservado.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: não há.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha (Revisor) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministros com voto vencido: Odair Cunha (Revisor) e Rodrigo Pacheco.
13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.
13.5. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127457.