



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 964 - GP/TCU

Brasília, 20 de dezembro de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 2465/2024 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), proferido pelo Plenário desta Corte de Contas na Sessão Ordinária de 27/11/2024, ao apreciar os autos do TC-003.249/2020-4, da relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

O mencionado processo trata de representação decorrente do Acórdão 2.301/2019-TCU-Plenário, no âmbito do TC-016.174/2016-0, que tratou de fiscalização nos procedimentos de venda da participação de 67,1933% na Petrobras Argentina (Pesa), detida pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), para atendimento à solicitação formulada pelo Senado Federal.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO PACHECO
Presidente do Senado Federal
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 2465/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.249/2020-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: Aldemir Bendine (043.980.408-62); Anelise Quintao Lara (471.911.476-87); Antônio Sérgio Oliveira Santana (076.717.685-53); Durval Jose Soledade Santos (263.032.307-25); Francisco Petros Oliveira Lima Papathanasiadis (050.199.968-07); Guilherme Affonso Ferreira (762.604.298-00); Gustavo Tardin Barbosa (720.925.307-63); Hugo Repsold Júnior (543.626.877-34); Isabela Mesquita Carneiro da Rocha (900.096.227-72); Ivan de Souza Monteiro (667.444.077-91); Jeronimo Antunes (901.269.398-53); Joelson Falcão Mendes (770.178.387-34); Jorge Celestino Ramos (671.741.917-20); João Adalberto Elek Junior (550.003.047-72); Luciano Galvão Coutinho (636.831.808-20); Luiz Nelson Guedes de Carvalho (027.891.838-72); Roberto Moro (462.359.579-04); Rodrigo Costa Lima e Silva (918.807.425-00); Segen Farid Estefen (135.786.856-15); Solange da Silva Guedes (436.644.076-87); Walter Mendes de Oliveira Filho (686.596.528-00).
4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A..
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), representando Hugo Repsold Júnior; Francisco Augusto da Costa e Silva (21.370/OAB-RJ), Ana Carolina Alhadas Valadares (234.129/OAB-RJ) e outros, representando Ivan de Souza Monteiro; Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), Paola Allak da Silva (142389/OAB-RJ), Eduardo Luiz Ferreira Araújo de Souza (54217/OAB-DF) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Fernando Antonio de Souza Ferreira Junior (131.524/OAB-RJ), André Uryn (110.580/OAB-RJ) e outros, representando Isabela Mesquita Carneiro da Rocha; Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e Geórgia Valverde Leão Romeiro (18.578/OAB-BA), representando Rodrigo Costa Lima e Silva; Marta de Castro Meireles (130.114/OAB-RJ) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (121.685/OAB-RJ), representando Roberto Moro; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), representando Jorge Celestino Ramos; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Segen Farid Estefen; Lucas Roldao Hermeto (165.700/OAB-RJ), Michel Glatt (221409/OAB-RJ) e outros, representando Luiz Nelson Guedes de Carvalho; Gabriel Gustavo Mariusso Luz (435.033/OAB-SP), Antonio Geraldo Margarida e outros, representando Aldemir Bendine; Paulo Eduardo Sampaio Barreto da Rocha, André Uryn (110.580/OAB-RJ) e outros, representando Durval Jose Soledade Santos; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Guilherme Affonso Ferreira; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Jeronimo Antunes; José Guilherme Berman Corrêa Pinto (119454/OAB-RJ), representando Luciano Galvão Coutinho; Jose Estevam Macedo Lima (102150/OAB-RJ), representando Antônio Sérgio Oliveira Santana; André Uryn (110.580/OAB-RJ), Thiago Cardoso Araújo (136.625/OAB-RJ) e outros, representando João Adalberto Elek Junior; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Francisco Petros Oliveira Lima Papathanasiadis; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), representando Anelise Quintao Lara; Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ), representando Gustavo Tardin Barbosa; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), representando Joelson Falcão Mendes; Francisco Augusto da Costa e Silva (21.370/OAB-RJ), Ana Carolina Alhadas Valadares (234.129/OAB-RJ) e outros, representando Solange da Silva Guedes; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando

Walter Mendes de Oliveira Filho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação decorrente do Acórdão 2.301/2019-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 016.174/2016-0, que tratou de fiscalização nos procedimentos de venda da participação de 67,1933% na Petrobras Argentina (Pesa), detida pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), para atendimento à solicitação formulada pelo Senado Federal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência à Petrobras acerca dos erros procedimentais verificados no curso do processo de desinvestimento da Pesa para que se oportunize, a partir do aprendizado com os erros e riscos sofridos, análise e avaliação interna com o objetivo de estabelecer propostas de medidas de aprimoramento da governança e *compliance*, em especial, mas não somente, na persecução do melhor desempenho dos processos analíticos e decisórios de investimentos e desinvestimentos da Estatal;

9.3. encaminhar ao Senado Federal, em referência aos desdobramentos da solicitação constante do Requerimento nº 374/2016 e nos termos do art. 17, inciso II, e § 1º, inciso I da Resolução TCU nº 215/2008, cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam;

9.4. com fulcro no art. 11, III, da Resolução-TCU 294/2018, classificar os Apêndices A e B como sigilosos, em grau reservado.

10. Ata nº 47/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/11/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2465-47/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 003.249/2020-4

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsáveis: Aldemir Bendine (043.980.408-62); Anelise Quintao Lara (471.911.476-87); Antônio Sérgio Oliveira Santana (076.717.685-53); Durval Jose Soledade Santos (263.032.307-25); Francisco Petros Oliveira Lima Papathanasiadis (050.199.968-07); Guilherme Affonso Ferreira (762.604.298-00); Gustavo Tardin Barbosa (720.925.307-63); Hugo Repsold Júnior (543.626.877-34); Isabela Mesquita Carneiro da Rocha (900.096.227-72); Ivan de Souza Monteiro (667.444.077-91); Jeronimo Antunes (901.269.398-53); Joelson Falcão Mendes (770.178.387-34); Jorge Celestino Ramos (671.741.917-20); João Adalberto Elek Junior (550.003.047-72); Luciano Galvão Coutinho (636.831.808-20); Luiz Nelson Guedes de Carvalho (027.891.838-72); Roberto Moro (462.359.579-04); Rodrigo Costa Lima e Silva (918.807.425-00); Segen Farid Estefen (135.786.856-15); Solange da Silva Guedes (436.644.076-87); Walter Mendes de Oliveira Filho (686.596.528-00).

Representação legal: Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), representando Hugo Repsold Júnior; Francisco Augusto da Costa e Silva (21.370/OAB-RJ), Ana Carolina Alhadas Valadares (234.129/OAB-RJ) e outros, representando Ivan de Souza Monteiro; Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), Paola Allak da Silva (142389/OAB-RJ), Eduardo Luiz Ferreira Araújo de Souza (54217/OAB-DF) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Fernando Antonio de Souza Ferreira Junior (131.524/OAB-RJ), André Uryn (110.580/OAB-RJ) e outros, representando Isabela Mesquita Carneiro da Rocha; Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e Geórgia Valverde Leão Romeiro (18.578/OAB-BA), representando Rodrigo Costa Lima e Silva; Marta de Castro Meireles (130.114/OAB-RJ) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (121.685/OAB-RJ), representando Roberto Moro; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), representando Jorge Celestino Ramos; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Segen Farid Estefen; Lucas Roldao Hermeto (165.700/OAB-RJ), Michel Glatt (221409/OAB-RJ) e outros, representando Luiz Nelson Guedes de Carvalho; Gabriel Gustavo Mariusso Luz (435.033/OAB-SP), Antonio Geraldo Margarida e outros, representando Aldemir Bendine; Paulo Eduardo Sampaio Barreto da Rocha, André Uryn (110.580/OAB-RJ) e outros, representando Durval Jose Soledade Santos; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Guilherme Affonso Ferreira; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Jeronimo Antunes; José Guilherme

Berman Corrêa Pinto (119454/OAB-RJ), representando Luciano Galvão Coutinho; Jose Estevam Macedo Lima (102150/OAB-RJ), representando Antônio Sérgio Oliveira Santana; André Uryn (110.580/OAB-RJ), Thiago Cardoso Araújo (136.625/OAB-RJ) e outros, representando João Adalberto Elek Junior; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Francisco Petros Oliveira Lima Papathanasiadis; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), representando Anelise Quintao Lara; Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ), representando Gustavo Tardin Barbosa; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), representando Joelson Falcão Mendes; Francisco Augusto da Costa e Silva (21.370/OAB-RJ), Ana Carolina Alhadas Valadares (234.129/OAB-RJ) e outros, representando Solange da Silva Guedes; Rafael Zimmermann Santana (154.238/OAB-RJ), Carolina Bastos Lima Brum (135.073/OAB-RJ) e outros, representando Walter Mendes de Oliveira Filho.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DECORRENTE DE SOLICITAÇÃO DO SENADO FEDERAL RELATIVA À VENDA DE PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA DA PETROBRAS NA PETROBRAS ARGENTINA (PESA). CONHECIMENTO. CONSTATAÇÃO DE ERROS PROCEDIMENTAIS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA À EMPRESA.

RELATÓRIO

Transcrevo, na íntegra, a instrução lavrada no âmbito da AudPetróleo, com a qual se manifestaram de acordo os seus dirigentes (peças 375-377):

1. Trata-se de Representação decorrente do Acórdão 2.301/2019-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 016.174/2016-0, que tratou de fiscalização nos procedimentos de venda da participação de 67,1933% na Petrobras Argentina (Pesa), detida pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), para atendimento à solicitação formulada pelo Senado Federal.

HISTÓRICO

2. Dentro do então Programa de Desinvestimentos (Prodesin) da Petrobras, a Estatal concluiu a alienação de sua participação na Pesa em 2016, grupo de ativos que detinha desde 2002. Na mesma operação, a Petrobras readquiriu parte restrita desses ativos.

3. Rumores à época dessa alienação, tanto na Argentina quanto no Brasil, em razão da falta de transparência das negociações com a compradora (Pampa Energía), suscitaram o Requerimento 374/2016, do Senado Federal (TC 016.174/2016-0, peça 1) para a fiscalização deste Tribunal, no qual o requerente noticiou que a venda foi realizada de forma acelerada, com prejuízo à competitividade do processo, para uma empresa sem tradição no setor, de propriedade de um conhecido empresário argentino (que viria estar vinculado à uma avaliação de alto grau de risco de integridade para a alienação), questionando a transparência e o valor da transação.

4. *Atendendo à Solicitação do Congresso Nacional, o TCU instaurou o TC 016.174/2016-0, procedendo o exame da questão formulada. A Fiscalização destacou a alta complexidade operacional e legal da transação analisada, que requereu conhecimentos em finanças, administração, contabilidade, direito financeiro, tributário, societário e internacional. Os ativos envolvidos na venda correspondem a uma complexa empresa integrada de energia, cujas atividades englobam produção, transporte e refino de petróleo e gás natural, petroquímica, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, com operações concentradas na Argentina, mas também na Bolívia, Equador e Venezuela. O preço base da transação foi considerado a um valor de US\$ 1,327 bilhão correspondentes a 100% da Pesa.*

5. *A documentação examinada compreendeu, inicialmente, um documento principal e 62 anexos, com diversos pareceres, entre os quais chega-se a superar 800 páginas de informações, individualmente, além das informações complementares sobre os balanços patrimoniais da Pesa nos últimos dez anos, enviadas em 9/12/2016. Além disso, a primeira fase da fiscalização, analisou mais de dez relatórios de avaliações econômicas detalhadas dos ativos da Pesa, entre as avaliações externas e internas, sendo que os relatórios internos (Petrobras) se desdobraram em múltiplos relatórios parciais de composição para os vários aspectos dos ativos.*

6. *Após a realização de audiência pública e solicitação de informações complementares em 2017 e extensão do prazo da fiscalização (Acórdão 444/2018 – Plenário), foi apresentado o Relatório Preliminar em 14/6/2018 para manifestação da Petrobras que, diante da densidade do relatório elaborado pela então SeinfraPetróleo (atual AudPetróleo), da extensão e complexidade dos seus apontamentos, por intermédio de seus procuradores, solicitou prorrogação de prazo para se manifestar, formalizando sua resposta em 26/10/2018.*

7. *Após a conclusão das análises pós manifestação da Petrobras, em 1/4/2019, o TCU prolatou o Acórdão 2.301/2019 – Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro:*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar ao Senado Federal, com fundamento no art. 17, inciso II, e § 1º, inciso I, da Resolução TCU nº 215/2008, que ao avaliar os procedimentos de venda da participação de 67,1933% na Petrobras Argentina (Pesa), detida pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) através da Petrobras Participações S.L. (PPSL), para a Pampa Energía, divulgado por meio de fato relevante no dia 13 de maio de 2016, o Tribunal de Contas da União constatou:

9.1.1. aprovação da venda da Pesa com risco de desvantagem para a Petrobras:

9.1.1.1. diferença expressiva entre as avaliações externas e interna que subsidiaram a tomada de decisão da venda da Pesa, sendo que a aceitação da proposta é justa somente sob a ótica das avaliações externas;

9.1.1.2. poucas semanas após a assinatura do contrato de compra e venda foram elaboradas avaliações econômico-financeiras no âmbito da Mandatory Tender Offer da Pampa, para orientar a decisão dos acionistas minoritários, e que se aproximaram das avaliações internas da Petrobras que indicavam a desvantagem da negociação para a companhia;

9.1.1.3. riscos da aceitação da oferta baseada nas avaliações externas devido aos seguintes fatos: 1) a contratação do assessor financeiro, que também emitiu parecer sobre o valor justo da transação (fairness opinion), se deu com remuneração integral vinculada ao sucesso da transação; 2) o outro agente emissor de parecer sobre o valor justo da transação participou do empréstimo ponte que financiou a operação, contrariando cláusula de conflito de interesse avençada entre as partes; 3) no relatório de avaliação econômico-financeira da transação (valuation report) adicional emitido constava a restrição de não ser aplicável a qualquer transação que pudesse

ocorrer envolvendo os ativos avaliados; 4) inexistência de mecanismos de controle para detectar e corrigir inconformidades nos relatórios de avaliações externas dos processos de desinvestimentos;

9.1.1.4. afastamento da Comissão de Alienação na fase de negociação da proposta com o potencial comprador, em descumprimento aos normativos internos da Petrobras;

9.1.1.5. implementação tardia das premissas econômicas de cada cenário corporativo nas apresentações das avaliações internas aos decisores;

9.1.1.6. ausência de um dos cenários corporativos internos e das percepções externas do valor da oferta nos gráficos e tabelas comparativos que compuseram a documentação de suporte à decisão;

9.1.1.7. exposição dos resultados da avaliação interna aos decisores com amplitude excessiva e sem a utilização das metodologias de análise de risco previstas no normativo interno da Petrobras, que poderiam auxiliar na produção de uma informação de melhor qualidade;

9.1.1.8. celeridade nas aprovações das deliberações de aprovação da venda da Pesa na Diretoria Executiva e no Conselho de Administração.

9.1.2. irregularidades na contratação do Banco Itaú BBA S.A. para a emissão de relatório de avaliação econômico-financeira da transação (valuation report) para o Projeto Moma:

9.1.2.1. execução de serviços sem cobertura contratual;

9.1.2.2. forma de contratação inadequada, mediante aditivo contratual que alterou o objeto do contrato original;

9.1.2.3. ausência de justificativa técnica e econômica para a contratação;

9.1.3. inconformidades dos procedimentos realizados em relação aos normativos internos da Petrobras:

9.1.3.1. existência de vícios formais e materiais na documentação produzida no processo, que podem ser sintetizados em:

9.1.3.1.1. falta de padronização de documentos;

9.1.3.1.2. ausência de controle temporal da documentação produzida;

9.1.3.1.3. as atividades de conformidade e de monitoramento e controle não abarcaram a totalidade do processo;

9.1.3.1.4. ausência de controle regular das comunicações realizadas com os potenciais compradores;

9.2. determinar à Petróleo Brasileiro S.A., com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. implemente, no prazo de 60 (sessenta) dias, mecanismos de controle para detectar e corrigir inconformidades nos relatórios de avaliações externas dos ativos destinados à alienação nos processos de desinvestimentos, incluindo: verificação do cumprimento do escopo do serviço; verificação da observação plena das especificações e verificação da consistência interna dos relatórios (fluxo de caixa, taxa de desconto e montante da dívida do ativo, este último quando aplicável), conforme o art. 40, incisos VII e IX, da Lei nº 13.303/2016, atentando para que em nenhuma hipótese seja comprometida a autonomia do avaliador e observando os princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade;

9.2.2. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, o relatório final da Comissão para Análise de Aplicação de Sanção – CAASE a que se refere o DIP A&D/CADROE 24/2019, criada para apurar se a participação da controladora do Banco Crédit Agricole Brasil S.A. no pull de instituições que financiaram a compra da Pesa pela Pampa Energia constitui-se descumprimento da cláusula 2.27 e 2.27.1 do contrato com a Petrobras;

9.3. determinar à Segecex que:

9.3.1. *faça incluir cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, no processo a ser autuado para cuidar do acompanhamento da atual Carteira de Desinvestimentos da Petrobras no biênio 2019-2020, nos termos do Acórdão nº 442/2017-TCU-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro, para que seja avaliado se as constatações do achado referido no item 9.1.3 supra requerem tratamento em face do normativo atual;*

9.3.2. *providencie a abertura de processo de representação, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, para análise mais aprofundada das fundamentações econômico-financeiras que subsidiaram a tomada de decisão do Projeto Moma, a fim de se verificar a consistência das avaliações realizadas para suporte à decisão e a diligência da gestão da Petrobras e do Conselho de Administração no tratamento das informações produzidas e os consequentes efeitos e responsabilização pelas irregularidades descritas nestes autos, em especial quanto ao seguinte: afastamento da comissão de negociação de várias fases ao longo do processo de venda da Pesa; celeridade da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração na deliberação de aprovação da venda da Pesa; falta de diligência no tratamento das informações disponíveis; circunstâncias e justificativa da contratação do relatório de avaliação econômico-financeira da transação (valuation report) do Banco Itaú BBA S.A., apresentado em apenas 1 (um) dia; e os fatos posteriores à venda da Pesa descritos no item 6.1.2.7 do relatório de fiscalização à peça 181;*

9.3.3. *no âmbito do processo de representação a que se refere o item anterior, levar em conta os subsídios do relatório final da Comissão para Análise de Aplicação de Sanção – CAASE mencionado no item 9.2.2 supra;*

9.4. *considerar integralmente sigiloso o relatório e voto que fundamentam a presente deliberação;*

9.5. *encaminhar ao Senado Federal, em atenção ao Requerimento nº 374/2016 e nos termos do art. 17, inciso II, e § 1º, inciso I da Resolução TCU nº 215/2008, cópia do relatório de fiscalização (peça 181), bem como deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam:*

9.5.1. *alertar a autoridade solicitante sobre o caráter sigiloso desses documentos, exceção feita ao acórdão;*

9.6. *considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso V, do Regimento Interno e 17, inciso II, da Resolução TCU nº 215/2008, mantendo o respectivo sigilo, exceto do acórdão;*

9.7 *Encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério Público Federal, alertando sobre o caráter sigiloso desses documentos, exceção feita ao acórdão.*

8. *Desta forma, o TCU informou ao Senado Federal o resultado da fiscalização requerida, com destaque para: aprovação da venda da Pesa com risco de desvantagem para a Petrobras; diferença expressiva entre as avaliações externas e interna que subsidiaram a tomada de decisão da venda da Pesa; afastamento da Comissão de Alienação na fase de negociação da proposta com o potencial comprador; celeridade nas aprovações das deliberações de aprovação da venda da Pesa na Diretoria Executiva e no Conselho de Administração; irregularidades na contratação do Banco Itaú BBA S.A. para a emissão de relatório de avaliação econômico-financeira da transação (valuation report); e inconformidades dos procedimentos realizados em relação aos normativos internos da Petrobras.*

9. *Complementarmente, determinou a realização de análise mais aprofundada das fundamentações econômico-financeiras que subsidiaram a tomada de decisão do Projeto Moma, a fim de se verificar a consistência das avaliações realizadas para suporte à decisão e a diligência da gestão da Petrobras e do Conselho de Administração no tratamento das informações produzidas e os consequentes efeitos e responsabilização pelas irregularidades descritas nestes autos (item 9.3.2). Especificou, expressamente, o conteúdo dessa análise: afastamento da comissão de negociação de várias fases ao longo do processo de venda da Pesa; celeridade da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração na deliberação de*

aprovação da venda da Pesa; falta de diligência no tratamento das informações disponíveis; circunstâncias e justificativa da contratação do relatório de avaliação econômico-financeira da transação (valuation report) do Banco Itaú BBA S.A., apresentado em apenas 1 (um) dia; e os fatos posteriores à venda da Pesa descritos no item 6.1.2.7 do relatório de fiscalização à peça 181.

10. Assim sendo, no âmbito dos presentes autos, inaugurados em 6/2/2020, foram desenvolvidas as análises mais específicas e complexas determinadas no Acórdão 2.301/2019 – Plenário, culminando na instrução de 11/5/2021 (peça 34), que propôs audiência dos responsáveis e a conversão do processo em tomada de contas especial.

11. Após o pronunciamento da Unidade Técnica, em Despacho de 14/5/2021 (peça 64), do Relator (Ministro Raimundo Carreiro), foi ratificada a realização das audiências (peças 38 a 58) e determinada a oitiva da Petrobras, para análise em conjunto com as respostas dos responsáveis.

12. Em sequência as manifestações dos responsáveis foram encaminhadas ao TCU até o dia 14/7/2021 (peça 347), de acordo com a última prorrogação de prazo autorizada (Despacho à peça 317), incluindo os esclarecimentos enviados pela Petrobras (peça 303) em resposta à oitiva.

13. Assim sendo, além da oitiva da Petrobras, os responsáveis indicados trouxeram suas razões de justificativa conforme o exposto a seguir:

Nome do responsável	Função exercida	Identificação dos documentos
<i>Hugo Repsold Júnior e Jorge Celestino Ramos.</i>	<i>Diretor.</i>	<i>Peça 224 com anexos às peças 225-231.</i>
<i>Antônio Sérgio Oliveira Santana.</i>	<i>Diretor.</i>	<i>Peça 314 com anexo à peça 315.</i>
<i>Roberto Moro.</i>	<i>Diretor.</i>	<i>Peça 344.</i>
<i>Aldemir Bendine.</i>	<i>Diretor.</i>	<i>Peça 113 com anexos às peças 114-116, e peça 346.</i>
<i>Luciano Galvão Coutinho.</i>	<i>Conselheiro.</i>	<i>Peça 347.</i>
<i>Anelise Quintão Lara e Joelson Falcão Mendes.</i>	<i>Gerente Executivo.</i>	<i>Peça 173 com anexos às peças 174-205.</i>
<i>Durval José Soledade Santos.</i>	<i>Conselheiro.</i>	<i>Peça 340 com anexo à peça 341.</i>
<i>Francisco Petros Oliveira Lima Papathanasiadis, Jerônimo Antunes, Walter Mendes de Oliveira Filho, Segen Farid Estefen e Guilherme Affonso Ferreira.</i>	<i>Conselheiros.</i>	<i>Peça 309.</i>
<i>Gustavo Tardin Barbosa.</i>	<i>Diretor (em Substituição a Ivan de Souza Monteiro).</i>	<i>Peça 213.</i>
<i>Isabela Mesquita Carneiro da Rocha.</i>	<i>Gerente Executivo Novos Negócios.</i>	<i>Peça 217, com anexo à peça 218. Complementada pela peça 342.</i>
<i>Ivan de Souza Monteiro.</i>	<i>Diretor Financeiro (Diretor de Contato Projeto Moma).</i>	<i>Peça 232, com anexo à peça 233.</i>
<i>João Adalberto Elek Junior.</i>	<i>Diretor.</i>	<i>Peça 237, com anexo à peça 238.</i>

<i>Solange da Silva Guedes.</i>	<i>Diretora de Exploração e Produção (Diretora de Contato Projeto Moma).</i>	<i>Peça 235, com anexo à peça 236.</i>
<i>Rodrigo Costa Lima e Silva.</i>	<i>Gerente Executivo E&P Internacional.</i>	<i>Peça 152, com anexos às peças 153-160.</i>
<i>Luiz Nelson Guedes de Carvalho.</i>	<i>Presidente do Conselho</i>	<i>Peça 255, com anexos às peças 256-302. Complementada à peça 352.</i>

14. A análise da oitiva da Petrobras foi concluída em outubro de 2022, previamente às análises das razões de justificativa dos responsáveis, para consideração em conjunto com estas, conforme determinação do Relator no Despacho de 14/5/2021.

15. A oitiva da Petrobras se refere à instrução à peça 34 e sua análise está detalhada no Apêndice A (peça 370) desta instrução. As respostas dos responsáveis às audiências promovidas foram analisadas conforme o Apêndice B (peça 371) a esta instrução.

SÍNTESE DO PROCESSO E DAS ANÁLISES

16. Dada a complexidade do objeto deste processo, tanto em relação ao seu conteúdo denso e diverso, quanto em número de peças tratadas, cumpriu-nos realizar uma síntese dos principais tópicos tratados e organizar o detalhamento das análises da oitiva e das razões de justificativa em apêndices, de forma a tornar mais objetiva a compreensão geral do texto. O que também contribui para a compreensão dos pontos mais específicos e suas importâncias no contexto do processo, visto que os atos e fatos avaliados se correlacionam e repercutem de forma conjunta, podendo ser estabelecidos vínculos de propósito e, em razão disso, poderá ser prejudicada a consideração de cada um deles se observados apenas de forma isolada.

Contexto da fiscalização e da venda da Pesa

17. A fiscalização do desinvestimento da Petrobras na Pesa surgiu externamente ao TCU em razão da própria repercussão de venda (Brasil e Argentina), com pouca transparência sobre a transação efetuada de forma exclusiva e dúvidas sobre a empresa compradora (então outsider no mercado), bem como sobre a justeza do valor pago.

18. Do lado da Petrobras, havia um plano de desinvestimentos em curso com vários ativos incluídos na carteira (dentre eles a Pesa), situação financeira (endividamento e encargos) e política (desdobramentos da Operação Lava Jato) críticas na Estatal e perspectivas de alterações na gestão da Empresa decorrentes das mudanças no governo federal em 2016 (o novo governo iniciara-se exatamente no dia da deliberação da venda da participação da Pesa – 12/5/2016).

19. Na Argentina, o ambiente era de incertezas no início do desinvestimento (2015), devido à eleição presidencial realizada ao término daquele ano. Tal fato levou à inibição de diversos potenciais proponentes contatados para o desinvestimento, em razão de ainda não se conhecer a política do novo governo para o setor de óleo e gás na Argentina (tradição de forte regulação). Mesmo as empresas que concretizaram seus interesses em participar do processo demandaram mais prazo para que houvesse definições claras das políticas do novo governo.

20. Apesar dessa situação relevante, os gestores da Petrobras não demonstraram considerar esse aspecto e foram pouco flexíveis com as empresas interessadas, determinando a apresentação de propostas ainda em 2015, o que culminou em baixa concorrência e apenas uma proposta para o conjunto total de ativos ofertado (além de duas parciais).

21. O desinvestimento da participação na Pesa foi pouco competitivo, apesar da estruturação do processo que selecionou treze potenciais interessados em junho de 2015 (seis manifestaram

interesse), considerando dois critérios: a capacidade financeira para concluir uma transação do porte do Projeto Moma e a evidência de interesse no tipo de transação objeto do projeto.

22. Em agosto de 2015 somente a empresa YPF apresentou proposta. Relatórios de acompanhamento informam declarações das eventuais interessadas considerarem o contexto de incertezas naquele período como motivação para declinarem de participar do processo de venda. Após solicitações de prorrogação de prazo pelas interessadas, a data para novo envio de propostas foi estendida somente até o mês de dezembro de 2015.

23. A Pampa Energía surgiu por fora dessa seleção (não se enquadrava nos critérios), em outubro de 2015, solicitando participar do processo após a desistência da empresa YPF no certame. Apesar da limitada capacidade financeira da Pampa, ela foi aceita, por recomendação do assessor financeiro Evercore (cuja remuneração estava condicionada à realização do desinvestimento).

24. Em dezembro, o processo prosseguiu com apenas duas propostas. Após a Comissão de Alienação sinalizar, em 21/12/2015, que a oferta da Pampa estava muito abaixo do valor base do valuation interno, deixou de atuar diretamente no desinvestimento em razão da Área de Novos Negócios tomar a condução de atividades que seriam da Comissão. A Comissão só viria a se manifestar ao final do processo, sem a efetiva participação nas suas avaliações e na sequência das negociações havidas.

25. Em fevereiro de 2016 a antiga proprietária da Pesa manifestou interesse em participar do processo de venda, mas a Petrobras rejeitou o pleito, alegando já se encontrar em negociação exclusiva com a Pampa Energía.

26. Os relatórios de avaliação econômica (valuation) internos da Petrobras, passaram por uma série de revisões e ajustes (demanda dos gestores), entre dezembro de 2015 e abril de 2016, em sucessivas reduções das estimativas de valor para os ativos da Pesa. Apesar disso, o desinvestimento culminou com a aceitação da oferta da Pampa Energía em preço **US\$ 438 milhões inferior (27,51%) à última avaliação da Petrobras**.

Primeiro relatório de fiscalização

27. O primeiro relatório de fiscalização do TCU foi concluído conforme peça 191 do TC 016.174/2016-0 (182 p.).

28. Apesar do contexto apresentado para a solicitação ao TCU, a equipe de fiscalização estabeleceu de forma objetiva quatro pontos para análise e compreensão mais abrangente do processo de desinvestimento da Petrobras na Pesa (Projeto Moma):

- a) Se a venda da Pesa observou os procedimentos disciplinados na Sistemática de Desinvestimentos da Petrobras (versão vigente de 2014);
- b) Se os procedimentos do desinvestimento da Pesa foram executados regularmente (conformidade e fundamentação);
- c) Se as análises do processo decisório do desinvestimento estão fundamentadas em relatórios e pareceres suficientemente detalhados e consistentes;
- d) Se o processo de oferta para o ativo e disputa pelos interessados foi executado de forma isonômica.

29. O escopo da fiscalização foi subdividido em duas principais linhas de atuação. A primeira consistiu na análise do processo de tomada de decisão da venda, verificando a aderência ao rito previsto nos normativos internos da companhia, bem como se a atuação dos gestores foi diligente, com a devida cautela na negociação do patrimônio da Empresa e a devida fundamentação técnica para respaldar a análise de viabilidade da negociação e das condições

finais. A segunda foi a averiguação da documentação produzida ao longo de todo o projeto, examinando a conformidade com o que determinam os padrões da Petrobras.

30. As principais constatações feitas no âmbito da referida fiscalização foram: i) a aprovação da venda da Pesa ocorreu com risco de desvantagem para a Petrobras; ii) a contratação do Banco Itaú BBA S.A. para a emissão de valuation report para o Projeto Moma foi irregular, e iii) existiram irregularidades nos procedimentos realizados em relação aos normativos internos da Petrobras.

31. Quanto aos achados, destaca-se uma série de inconformidades, fatos e indícios que apontam para um risco de desvantagem para a Petrobras na negociação da venda da Pesa. Sobre as avaliações externas, foram identificadas uma série de riscos e situações de conflitos de interesses vinculados à elaboração e utilização desses relatórios contratados pela Petrobras.

32. Constatou-se, ainda, que houve supressão da competência da Comissão de Alienação, uma vez que diversos momentos do processo os quais deveriam ser conduzidos por esse grupo não o foram, em descumprimento da Sistemática para Desinvestimentos de ativos e empresas do Sistema Petrobras, com destaque para a etapa negocial com a Pampa Energia que culminou na formatação da proposta de venda da Pesa.

33. Por fim, ressaltou que o prazo para apreciação da aprovação da venda pelos órgãos colegiados foi excessivamente curto, cujos procedimentos pareceram-nos demasiado céleres.

34. Com relação aos comentários ao Relatório Preliminar de Fiscalização, foi destacado que a Petrobras trouxe, em sua parte inicial, diversos argumentos relacionados ao contexto da companhia e às regras de responsabilização. Tais argumentos não se relacionam diretamente aos achados apontados neste processo.

35. Após considerar a manifestação da Petrobras, a equipe de fiscalização concluiu as seguintes constatações (p. 138):

i. Aprovação da venda da Pesa com risco de desvantagem para Petrobras:

a. Diferença expressiva entre as avaliações externas e interna que subsidiaram a tomada de decisão da venda da Pesa, sendo que a aceitação da proposta é justa somente sob a ótica das avaliações externas;

b. Poucas semanas após a assinatura do contrato de compra e venda foram elaboradas avaliações econômico-financeiras no âmbito da Mandatory Tender Offer da Pampa, para orientar a decisão dos acionistas minoritários, e que se aproximaram das avaliações internas da Petrobras que indicavam a desvantagem da negociação para a companhia;

c. Riscos da aceitação da oferta baseada nas avaliações externas devido aos seguintes fatos: 1) a contratação do assessor financeiro, que também emitiu fairness opinion, se deu com remuneração integral vinculada ao sucesso da transação; 2) o outro agente emissor de fairness opinion participou do empréstimo ponte que financiou a operação, contrariando cláusula de conflito de interesse avençada entre as partes; 3) no valuation report adicional emitido constava a restrição de não ser aplicável a qualquer transação que pudesse ocorrer envolvendo os ativos avaliados; 4) inexistência de mecanismos de controle para detectar e corrigir inconformidades nos relatórios de avaliações externas dos processos de desinvestimentos;

d. Afastamento da Comissão de Alienação na fase de negociação da proposta com o potencial comprador, em descumprimento aos normativos internos da Petrobras;

e. Implementação tardia das premissas econômicas de cada cenário corporativo nas apresentações das avaliações internas aos decisores;

f. Ausência de um dos cenários corporativos internos e das percepções externas do valor da oferta nos gráficos e tabelas comparativos que compuseram a documentação de suporte à decisão;

g. *Exposição dos resultados da avaliação interna aos decisores com amplitude excessiva e sem a utilização das metodologias de análise de risco previstas no normativo interno da Petrobras, que poderiam auxiliar na produção de uma informação de melhor qualidade;*

h. *Celeridade nas aprovações das deliberações de aprovação da venda da Pesa na Diretoria Executiva e no Conselho de Administração.*

ii. *Irregularidades na contratação do Banco Itaú BBA S.A. para a emissão de valuation report para o Projeto Moma:*

a. *Execução de serviços sem cobertura contratual;*

b. *Forma de contratação inadequada, mediante aditivo contratual que alterou o objeto do contrato original;*

c. *Ausência de justificativa técnica e econômica para a contratação.*

iii. *Inconformidades dos procedimentos realizados em relação aos normativos internos da Petrobras:*

a. *Existência de vícios formais e materiais na documentação produzida no processo, que podem ser sintetizados em:*

a.1 *Falta de padronização de documentos;*

a.2 *Ausência de controle temporal da documentação produzida;*

a.3 *As atividades de conformidade e de monitoramento e controle não abarcaram a totalidade do processo;*

a.4 *Ausência de controle regular das comunicações realizadas com os potenciais compradores.*

36. *Aquela Equipe também concluiu acerca da necessidade de se realizar nova ação de fiscalização para aprofundar a análise da fundamentação econômico-financeira que subsidiou a tomada de decisão do Projeto Moma, a fim de se verificar a consistência das avaliações realizadas para suporte à decisão e a diligência da gestão da Petrobras no tratamento das informações produzidas. Tal constatação se lastreia em uma série de análises de inconformidades, fatos e evidências de pontos de risco e conflitos de interesse.*

Relatório da Auditoria Interna da Petrobras

37. *Também consta dos autos, mencionado no primeiro relatório de fiscalização, o relatório da Auditoria Interna da Petrobras, cujo resultado coincidiu com várias irregularidades levantadas pela Equipe do TCU.*

38. *A seguir são listados os itens do que a equipe de fiscalização interna (2017) considerou mais relevantes:*

a) *Procedimentos em desacordo com a Sistemática para Desinvestimentos;*

(i) *Início das atividades antes da devida aprovação pela DE da inclusão do projeto Moma na carteira de projetos de desinvestimento;*

(ii) *Decisões tomadas ao longo do processo competitivo sem a participação da Comissão de Alienação;*

(iii) *Concessão de prazos diferentes para acesso às informações do virtual data room (VDR);*

b) *Fragilidades relacionadas aos pareceres financeiros externos;*

(i) *Atraso na contratação de assessoria, comprometendo a economicidade e finalidade do ato, que objetivava adicionar informações ao processo de venda a ser submetido à apreciação da Alta Administração da Companhia;*

(ii) *Inconsistências nas informações dos relatórios dos assessores externos apresentados à alta administração;*

- c) *Fragilidades identificadas na condução do processo competitivo;*
- (i) *Cronograma acelerado e incompatível com a complexidade do projeto;*
- (ii) *Alteração dos termos da transação registrados na carta convite;*
- (iii) *Falta de apresentação da proposta aceita pela Petrobras;*
- (iv) *Entrega das ofertas por e-mail para o assessor financeiro.*

Aprofundamento das análises das fundamentações econômicas aplicadas ao desinvestimento

39. *A primeira fase da fiscalização do TCU conseguiu construir um panorama da alienação da Pesa para o Congresso Nacional, apontando os pontos de comprometimento do processo de desinvestimento e, considerando os riscos e impactos das falhas apontadas, determinou-se aprofundamento de análise da utilização das fundamentações econômico-financeiras pela Petrobras na alienação da Pesa, de modo a averiguar eventuais responsabilidades dos gestores.*

40. *De acordo com o Acórdão 2.301/2019-TCU-Plenário, além do aprofundamento das análises sobre as avaliações econômico-financeiras de suporte ao desinvestimento, deveriam ser apuradas seguintes irregularidades:*

- i) *o afastamento da Comissão de Alienação de várias fases ao longo do processo de venda da Pesa;*
- ii) *a celeridade da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração na deliberação de aprovação da venda da Pesa tendo como consequência uma possível tomada de decisão prejudicial à Petrobras;*
- iii) *a possível falta de diligência no tratamento das informações disponíveis; e*
- iv) *as circunstâncias e justificativa da contratação do relatório de avaliação econômico-financeira da transação (valuation report) do Banco Itaú BBA S.A., apresentado em apenas 1 (um) dia.*

41. *Ainda, o Despacho determinou que deveriam ser levados em consideração os fatos posteriores à venda da Pesa descritos no item 6.1.2.7 do relatório de fiscalização (peça 5) e, conforme o disposto pelo subitem 9.3.3 da Decisão, os subsídios do relatório final da CAASE.*

42. *Acerca dos eventos posteriores, considerou-se que não podem ser utilizados como parâmetro para balizar a venda da Pesa, pois ocorreram em um outro contexto e com outra finalidade, mas, os resultados dos valuations e das vendas realizadas poucas semanas após a transação da Pesa, que tiveram resultados próximos ao da avaliação interna e distante das avaliações externas contratadas pela Petrobras no âmbito do Projeto Moma, principalmente no que diz respeito ao método do Fluxo de Caixa Descontado, reforçaram o entendimento acerca da consistência do valuation interno da Petrobras e seus parâmetros econômicos e do risco de subavaliação dos ativos nas avaliações externas contratadas, que não foi devidamente investigado, e considerado, pelos gestores.*

43. *Quanto à conclusão da apuração da CAASE, entendeu-se que reforçou o risco já apontado de que os valuations externos poderiam estar subvalorizando o ativo, assim como que foi irregular a utilização da fairness opinion emitida pelo Banco Crédit Agricole Brasil S.A., eivada de vício de conflito de interesses para a tomada de decisão sem a devida tomada de providências para mitigar essa ocorrência.*

44. *Passando à avaliação da consistência das avaliações econômico-financeiras realizadas para suporte à decisão, preliminarmente, destacou-se a detecção de vários elementos críticos*

fundamentais para formação dos resultados dessas avaliações, essenciais para a análise que os gestores deveriam realizar para apurar o valor adequado da operação e que, no entanto, não foi concretizada, deixando a diferença negativa de valor em relação à avaliação interna desprovida de justificativa.

45. Ainda, a ausência da análise crítica e consequente adoção de medidas saneadoras, mitigadoras de riscos, avaliação de alternativas ou fundamentação de justificativa constituiu a principal omissão dos gestores no processo de desinvestimento da Pesa.

46. Para isso, escrutinou a diferença de valor entre a oferta e o valuation interno, demonstrando a origem da expressiva diferença, bastante superior à apontada pelos gestores da Petrobras para o processo decisório.

47. Também foram exploradas a existência e as razões das diferenças entre as avaliações econômicas internas e externas, constatando-se que apesar de, durante dez meses no processo de desinvestimento, as diversas avaliações internas e externas terem demonstrado essas diferenças, não houve análise aprofundada e adequada dessas diferenças por parte dos gestores (foram citadas somente informações bastantes superficiais).

48. A seguir, foram detalhadas as principais variáveis que impactaram nas diferenças das estimativas de valor, determinando-se que as fortes reduções nas estimativas dos preços do petróleo e a alta taxa de desconto aplicada aos fluxos de caixa nos relatórios externos de avaliação econômica explicam a maior parte das diferenças de valores para as estimativas dos relatórios internos de avaliação econômica da Petrobras.

49. Expôs-se que essas diferenças, embora extremamente relevantes, foram abordadas de forma bastante superficial pelos gestores, sem haver quantificação e demonstração objetiva e, denotando grave omissão, sem a devida investigação mais aprofundada. Nenhum dos elementos citados como explicativos das diferenças em relação aos relatórios econômicos contratados foram objetiva e tecnicamente explicitados ou quantificados.

50. Consideradas também as justificativas apresentadas pela Petrobras, entendeu-se que a resposta evidencia a ausência de tratamento interno às diferenças entre os valuations. Não se apresentou nenhuma análise comparativa, para quaisquer dos principais elementos questionados, entre as avaliações internas e externas. Os gestores e a Petrobras se limitaram a tentar justificar os resultados das avaliações do Evercore.

51. Agrava o registro dessa omissão o fato de não se considerar possível que a necessidade da realização dessa investigação, pela natureza das próprias premissas apontadas, pela intensidade das diferenças apresentadas e pela natureza dos ativos, passasse despercebida pelos gestores.

52. As análises da fiscalização também prospectaram novos achados de inconsistências das informações produzidas para suporte às decisões - erros, vieses e informações não fidedignas (p. 29 do Relatório). Foram listadas: cinco inconsistências na primeira análise da oferta da Pampa Energía; sete nas análises da oferta pós negociação com a Pampa; e vinte e sete na análise final da oferta.

53. Ficou claro que os erros de informação sistematicamente promoveram redução da percepção de valor acerca das estimativas internas da Petrobras para os ativos da Pesa e, paralelamente, aumento da percepção de valor acerca da oferta da Pampa Energía, prejudicando a comparabilidade do valor de oferta com a visão Petrobras.

54. Também contribuiu para prejudicar melhor exame comparativo o fato de não haver análise econômica detalhada sobre as principais premissas de cada valuation, responsáveis pelas diferenças de estimativas, além de o DIP A&D 32/2016 ter evitado quantificar essas

diferenças, sempre se referindo a elas mediante expressões lacônicas como: “acima”, “abaixo” e “em linha”.

55. Os argumentos da Petrobras foram analisados no item III.3.4.1 daquela instrução (peça 34), e não foram considerados suficientes para alterar os entendimentos até então expostos.

56. Concluiu-se que não houve fundamentação econômico-financeira que subsidiasse adequadamente a tomada de decisão para o desinvestimento da Pesa; que ocorreu a supressão da instância legítima para realizar as análises preliminares e as negociações de oferta; que burlou-se as regras internas da Petrobras para dar uma condução no processo que viabilizou o avanço da negociação com a Pampa Energía, inclusive com injustificada celeridade que prejudicou a execução regular das etapas do desinvestimento.

57. Complementarmente à questão da Comissão de Alienação, entendeu-se que houve avocação indevida dos procedimentos de negociação pela área de Novos Negócios em detrimento das atribuições da Comissão de Alienação estipuladas nos normativos da Petrobras, que pode ter culminado com a aprovação de uma proposta prejudicial à Empresa.

58. Também foi relatada a falta de diligência e de lealdade dos gestores no tratamento das informações disponíveis, assim como a celeridade conferida ao processo de desinvestimento foi demonstrada em detalhes importantes, os quais a Petrobras não conseguiu refutar em sua argumentação. A fiscalização deste Tribunal comprovou a imposição, pelos gestores, de injustificável celeridade nos ritos deliberativos, suprimindo indispensáveis etapas analíticas.

59. Por último, foi confirmada a irregularidade na contratação do Banco Itaú BBA S.A. por meio de um aditivo contratual ao Contrato de Assessoria Financeira 4600515772, no âmbito do Projeto Laguna, em ofensa aos itens 5.2.13 do MPC e o descumprimento do Parecer Jurídico/JNN - 4044/16.

Oitiva da Petrobras

60. Instada a se manifestar sobre o relatório consignado na peça 34 destes autos, a Petrobras prestou seus esclarecimentos à peça 303 (196 p.). A análise da oitiva se encontra no Apêndice A (peça 370) desta instrução, cuja síntese dos seus principais tópicos expõe-se a seguir.

Diligência no processo decisório da alienação da participação da Pesa

61. A Petrobras argumentou fundamentalmente que o processo decisório do desinvestimento avaliou a oportunidade e a conveniência da decisão tomada baseado em acervo informacional com qualidade e quantidade disponíveis aos órgãos de governança corporativa.

62. A análise da oitiva, considerando fiscalização efetuada, concluiu que o referido acervo informacional serviu para formalizar o processo de desinvestimento, mas dele não foram extraídas análises fundamentais necessárias ou mesmo suficientes para embasar a decisão adotada, mormente por não demonstrar a aceitabilidade da oferta ante a diferença para a avaliação interna da Petrobras. Ao contrário do alegado, os fatos demonstraram ausência de diligência dos membros dos colegiados ao deliberarem sobre uma expressiva diferença de valores desfavorável à Petrobras sem a necessária investigação adequada dos principais aspectos econômicos correlacionados.

Afastamento da Comissão de Alienação

63. A principal alegação nessa questão irrefutável (desvio de procedimentos essenciais do processo de desinvestimento do âmbito da Comissão de Alienação) foi no sentido de que, para a alienação da Pesa, não era aplicável a realização de procedimento licitatório e, por conseguinte, o DIP JURÍDICO 178/2006, anexo 3 da Sistemática de 2014. Acrescentou as atividades realizadas pela coordenadora da Comissão, além dos e-mails pelos quais os membros da Comissão foram informados dos eventos do processo dos quais não participaram.

64. *A participação da Comissão de Alienação no processo de desinvestimento, especialmente em procedimentos essenciais como o julgamento das propostas e as negociações (previstos na Sistemática de Desinvestimentos da Petrobras, de 2014), eram necessárias à conformidade e à higidez desses procedimentos – que faltaram ao processo.*

65. *A atuação da coordenadora não supre as tarefas da Comissão e configurou o deslocamento indevido de suas atividades, orientada por seus superiores – o que fere a independência da equipe. Além disso, ao longo das instruções demonstra-se a impropriedade do questionamento aos normativos aplicáveis (e efetivamente aplicados na constituição do processo de desinvestimento e da Comissão de Alienação), não servindo o argumento de pretexto para flexibilizar as atividades daquela Comissão. Inclusive, a própria Auditoria Interna, posteriormente ao desinvestimento, constatou essa irregularidade.*

Necessidade da alienação

66. *Neste tópico da manifestação, a Petrobras elencou vários aspectos, desde o nível de endividamento da Petrobras naquele período até as suas necessidades de realização de vultosos investimentos, redundando na priorização de projetos, para demonstrar o interesse da Empresa na alienação dos ativos.*

67. *A análise da manifestação compreendeu essa abordagem apenas como contextualização da defesa, sem efeito de dissuasão para o fato que imputa a existência de desvantagem financeira entre o valor proposto a avaliação interna da Petrobras, desprovido de justificativa própria. Não se confunde a justificativa para a decisão empresarial de alienação dos ativos da Pesa com a justificativa para o valor pactuado no processo de venda. São coisas distintas e a existência da primeira é insuficiente para contemplar a segunda.*

68. *Complementou-se que o mérito do projeto da Petrobras em proceder ao desinvestimento da Pesa de seu portfólio não foi questionado de forma direta ou indireta pela SeinfraPetróleo em suas análises. O processo de efetivação da alienação, particularmente na fase de seleção de propostas, negociação e análise da proposta final é que foi apontado com vícios de condução, ausência de análise técnica e econômica suficiente ante os dados disponíveis e resultado financeiro negativo, sem a devida fundamentação.*

Relatórios internos de avaliação econômica dos ativos da Pesa

69. *A manifestação da Petrobras retoma a argumentação da primeira resposta à fiscalização, inferindo que a avaliação interna para os ativos da Pesa teria sido otimista. Para isso, recorreu à comparação de valores obtidos com a venda, pela Pampa Energia, de parte dos ativos da Pesa, adquiridos junto à Petrobras, com a avaliação interna para os mesmos.*

70. *Essa comparação já havia sido criticada na instrução da SeinfraPetróleo (peça 34), mostrou-se que a manifestação da Petrobras se reputava equivocada em razão de ter aplicado desconto dos passivos calculados na avaliação interna do desinvestimento. Lembrou-se que a avaliação do processo decisório do desinvestimento da Pesa não foi pautada pelos fatos posteriores à sua venda pela Petrobras. As análises se concentram nos atos dos gestores ante as informações disponíveis para aquela ocasião.*

71. *Criticou-se a argumentação imprópria de a avaliação interna da Petrobras ser classificada como otimista. Cabe aos gestores solicitar ajustes, correções e refinamentos, caso identifiquem falhas em sua elaboração. E os valuations internos para a Pesa foram ajustados e refinados mais de quatro vezes no processo de desinvestimento, incorporando todas as demandas dos gestores. Ou seja, as avaliações internas estavam alinhadas aos principais parâmetros corporativos e, adicionalmente, revisadas conforme as considerações dos gestores que se manifestaram no desinvestimento.*

72. *A avaliação econômica interna da Petrobras possui regras e metodologias preestabelecidas e é executada de forma controlada por equipes especializadas, de competências designadas, e com parâmetros definidos corporativamente. Portanto, seu resultado é a referência do gestor e não cabe classificá-la como otimista ou pessimista. Ela simplesmente representa a visão corporativa de valor no momento de sua elaboração e no contexto analítico exposto no próprio relatório.*

Vantajosidade da operação

73. *Para esta argumentação, a manifestação da Petrobras faz exercícios de comparações aplicando, principalmente, variações de taxa de desconto e observação de desempenho econômico dos ativos da Pesa à determinada taxa ao longo do tempo, para defender a vantajosidade do desinvestimento sob a ótica de custo de oportunidade.*

74. *Referida linha de raciocínio trata da análise da vantajosidade de se desinvestir a Pesa para a Petrobras que, repisa-se, não foi matéria de questionamento da fiscalização do TCU. Além disso, foram detectados erros na análise comparativa.*

Avaliações externas

75. *Nessa parte da manifestação, abordou-se os problemas detectados pelas fiscalizações nos serviços contratados para avaliações econômicas externas para os ativos da Pesa. Tentou-se argumentar pela ausência de conflito de interesse, sobre a finalidade e a relevância desses contratos.*

76. *Não se revelou qualquer divergência sobre a finalidade ou relevância do assessoramento por relatórios externos de avaliações econômicas. Quanto à existência de conflito de interesses dos contratados para o desinvestimento da Pesa, foram confirmados, inclusive com apuração interna da Petrobras, pelo resultado do relatório da Comissão para Análise de Aplicação de Sanção – CAASE.*

77. *Além disso, a falta de diligência dos gestores não foi apontada pela não detecção do conflito de interesse à época do desinvestimento, mas pela ausência de análises minimamente aprofundadas sobre a coerência dos relatórios de avaliações econômicas contratados.*

78. *A existência de conflito de interesses apontada pela fiscalização apenas reforça o contexto do processo de desinvestimento, no qual se deparou com relatórios externos de avaliações econômicas que subavaliavam os valores dos ativos envolvidos. Foram detectados problemas nos três relatórios contratados.*

A adequabilidade dos relatórios do Assessor Externo

79. *Nesse tópico, a manifestação da Petrobras procura argumentar em favor do relatório de avaliação econômica externo elaborado pelo Banco Evercore para o desinvestimento da Pesa, ante os vieses de subavaliação e significativa divergência em relação aos parâmetros econômicos adotados nas avaliações da Petrobras, apontados nas instruções da SeinfraPetróleo. Em especial, os preços referenciais para o petróleo e as taxas de desconto.*

80. *A manifestação da Petrobras utiliza-se de premissas verdadeiras e reconhecidas, mas que não têm o condão de conferir consistência à tendência dos preços projetada pelo Evercore, como demonstrado nas análises do Anexo A.*

81. *Na sequência, abordou-se o parâmetro taxa de desconto considerado nos relatórios de avaliação econômica da Pesa e os apresentados na resposta da Petrobras à instrução anterior.*

82. *A manifestação da Petrobras não apresentou fundamento técnico, nem referências objetivas e reconhecidas, para classificar as taxas de descontos do banco assessor como “apropriadas”. A estimativa do Evercore se posicionava isolada em relação ao entendimento dos demais agentes.*

83. Além disso, os exemplos trazidos pela Petrobras eram marginais, pois já havia sido apresentada uma série de outras taxas aplicadas ou contemporâneas ao desinvestimento da Pesa, que estavam alinhadas com a praticada no valuation interno, que divergiam também da estimativa do Evercore e que não foram tecnicamente rebatidas pela Petrobras.

84. Considerando que cada fração percentual da taxa de desconto impacta sensivelmente a valoração dos ativos, os gestores da Petrobras deveriam ser diligentes ao tratar desta questão, que foi negligenciada por eles.

85. Observe-se que a própria manifestação destaca que “a sensibilidade dos valores a poucas premissas era tão relevante” que não surpreendia pelos resultados, corroborando os apontamentos da fiscalização da importância de se avaliar a razoabilidade dos principais parâmetros empregados pelos relatórios externos, negligenciada pelos gestores.

86. Ao lembrar que os próprios relatórios internos haviam promovido ajustes que também importaram em diferença bilionária entre as versões de dezembro de 2015 e 2016, a manifestação agrava a divergência do Evercore, pois o levantamento dessa diferença de mais de US\$ 1 bilhão se deu sobre a versão final do valuation interno, já ajustada.

87. Lembrou-se também que o comportamento esperado para os gestores da Petrobras não era contrapor ou duvidar da avaliação promovida pelo Evercore, mas precipuamente avaliar a razoabilidade dos parâmetros empregados pelo consultor contratado, para o produto esperado pela Petrobras. Não é necessário constar de alguma regra ou manual – trata-se, meramente, de efetiva diligência de gestão do processo. Sem isso, não era possível aferir a adequabilidade da opinião do Evercore.

Diferenças entre as avaliações externas e interna

88. Nesse segmento, a manifestação da Petrobras adentra em um ponto crucial do processo de desinvestimento da Pesa. Para responder ao apontamento acerca de não terem sido exploradas as principais diferenças entre as visões da Petrobras e as externas sobre a avaliação econômica da Pesa e seus parâmetros, reportou-se às reuniões e apresentações internas havidas.

89. É preciso pontuar que essas informações já constavam da documentação analisada pela fiscalização do TCU desde a fase inicial e, considerando-as, chegou-se à conclusão pela ausência fundamental de análises aprofundadas sobre as principais diferenças entre os valuations, em particular quanto aos respectivos parâmetros. A manifestação da Petrobras não consegue demonstrar essas análises. Não há qualquer documento técnico que detalhe pontualmente as diferenças referidas nas citadas reuniões nem que registre ponderações acerca dos parâmetros que as causaram.

90. Dessa forma, fica patente que as diferenças foram somente relatadas sumariamente, sem a consequente e necessária análise. Fato esse que fica bastante ressaltado ante a importância e magnitude das diferenças. Além disso, a manifestação da Petrobras não respondeu acerca de uma série de vícios e inconsistências dos dados apresentados nos gráficos para as citadas reuniões, apontados na instrução anterior.

91. Também a referida compilação e comparação dos valuations não foi processada pela Comissão de Alienação, como deveria ocorrer. Não há registro de relatório ou documento prévio de elaboração dessas análises.

92. Por último, vale destacar a ausência de argumentos sólidos da manifestação da Petrobras para abordar as diferenças entre as avaliações externas e interna em um tópico muito curto e insuficiente, denotando a insubsistência dos essenciais elementos justificadores no processo de desinvestimento da Pesa.

Parâmetros utilizados e adequabilidade da decisão

93. Destoante do título do tópico, a Petrobras não adentrou nos principais parâmetros envolvidos na decisão do desinvestimento da Pesa. Inicialmente, procurou relativizar as referências dadas pelos relatórios internos de avaliação econômica frente às incertezas inerentes às avaliações e aos ativos.

94. Refutou-se que se tenha atribuído caráter absoluto à avaliação interna da Petrobras, mas tão somente seu inevitável valor referencial para os gestores, fato que foi negligenciado pelo comportamento não diligente destes em deixar de aprofundar as análises com base na referência construída a partir dos próprios valores corporativos.

95. A seguir, a manifestação da Petrobras citou os resultados das avaliações externas (Evercore, Crédit Agricole e Itaú), além do valor em bolsa, focando nesta última estimativa e criticando o critério de se adicionar valor de prêmio às cotações.

96. A manifestação da Petrobras trouxe aspectos impertinentes ao procedimento indevido dos gestores de tentar substituir a estimativa oficial do Evercore baseada em cotação das ações da Pesa (adicionada de valor de prêmio).

97. O relatório do Assessor Externo apresentou critérios para essa estimativa, irregularmente omitida pelos gestores, que a substituíram por um valor não lastreado em relatório interno de avaliação econômica. Para utilizar esse parâmetro é essencial o cuidado de ser bastante criterioso ao trabalhar com os dados para a estimativa. No caso, os gestores atuaram em sentido contrário.

98. O que foi constatado tratou-se de viés de subavaliação indevidamente introduzido pelos gestores no DIP A&D 32/2016. Não cabia aos gestores, ainda mais os que participariam das fases de deliberação no processo de desinvestimento, inserir mais um valor de comparação de valor da Pesa não proveniente de fontes legítimas (relatórios internos e externos de avaliação econômica).

99. Por isso, foi destacado que o valuation externo continha essa estimativa referenciada por cotações em bolsa de valores (acrescida de valor de prêmio) e que o DIP A&D 32/2016 deliberadamente a omitiu, substituindo-a por uma referência ilegítima, pois não foi produzida pela área competente da Petrobras nem esteve sob o crivo da Comissão de Alienação.

100. Relativamente ao comparativo dos resultados dos valuations, as informações trazidas na manifestação estão incorretas, pois tanto o DIP A&D 32/2016 quanto o Resumo Executivo não compilaram os dados pertinentes (que são os do último valuation interno elaborado para o desinvestimento, de 10/5/2016), além de, equivocadamente, aplicar uma taxa de desconto de sensibilidade (indevidamente nominada WACC calculada para a janela de março/2016) cumulativamente para o cenário também de sensibilidade (Coral).

101. Desta forma, não se demonstrou a adequabilidade da decisão, pois o valor de oferta da Pampa Energia não possuía cobertura ante o valuation interno da Petrobras, ainda que considerado o cenário Coral, fato que não foi justificado pelos gestores.

Considerações finais da manifestação

102. A manifestação da Petrobras finaliza, resumindo seus principais argumentos, que foram devidamente analisados em cada tópico.

103. Acrescentou as dificuldades para a venda da Pesa, máxime em tentativas anteriores frustradas.

104. Assim, uma análise da resposta reforça o contexto adverso para a venda verificado em 2015 e que os gestores interromperam as tentativas de procura de ofertas mais adequadas

para a Pesa no início de 2016, negligenciando as respectivas análises para esta decisão no processo de desinvestimento, suplantando as atividades da Comissão de Alienação e deliberando de forma ilegítima.

105.A Petrobras destacou a ciência dos gestores sobre as diferenças das avaliações econômicas ao longo de todo o processo.

106.Com efeito, haver prévio conhecimento dos decisores a respeito das diferenças entre as avaliações externas e interna agrava a apontada falta de diligência dos gestores no processo de desinvestimento, em razão de não tratar cuidadosamente dessas diferenças no processo decisório da alienação.

107.A manifestação retomou a crítica às avaliações internas, reputando-as como otimistas.

108.A análise dos argumentos considerou indevido imputar ao valuation da Petrobras como otimista e reinterpretar os descontos considerados na avaliação interna. O valuation interno final no processo de desinvestimento da Pesa foi a referência objetiva de valor para os seus gestores. Qualquer questionamento técnico deveria ter sido feito pelos gestores e procedido aos devidos ajustes, no âmbito do processo de desinvestimento. Além disso, conforme os procedimentos de análise determinados pelo TCU nesta fiscalização, a SeinfraPetróleo não detectou viés no relatório final de avaliação econômica da Petrobras para a Pesa.

109.Por último, a Petrobras faz referência à documentação de suporte ao desinvestimento.

110.A manifestação ressalta o devido cuidado com a interpretação da higidez do processo de desinvestimento a partir do mero cumprimento das formalidades processuais. O amplo conjunto de pareceres das diferentes áreas técnicas da Petrobras, todos sem registrar óbices quanto à continuidade do processo de alienação, não alcançam ou suportam o mérito da decisão de venda. Não tratam do valor de venda, mas apenas de aspectos técnicos e jurídicos, dirigidos à averiguação de eventuais restrições. De forma nenhuma convalidam o valor da negociação. Além disso, apontaram alguns riscos, para os quais não houve manifestação dos gestores e o necessário tratamento.

111.A análise comparativa de valor caberia à Comissão de Alienação que, além de prejudicada em suas funções, não fez a recomendação para efetivação da venda do ativo em seu relatório final e apontou a expressiva diferença negativa de valor em relação à avaliação interna. No entanto, a análise de valor foi realizada pelo DIP A&D 32/2016 (com os apontados erros), sobrepujando o papel da Comissão de Alienação.

112.A manifestação favorável de todos os colegiados previstos na governança interna de aprovação prescindiu da necessária justificação da alienação por valor inferior à avaliação interna da Petrobras, o que implica, juntamente com a ausência de análise e manifestação acerca dos riscos apontados, em falta de embasamento e reflexão na decisão de venda da Pesa, até porque também não se concedeu tempo hábil para análise dos pareceres, reforçando a falta de diligência dos gestores ao tratar os subsídios para análise como mera formalidade do processo.

Fatos não abordados pela manifestação da Petrobras

113.Nesse tópico, a análise da oitiva apontou que a manifestação da Petrobras não abordou uma série de inconsistências no processo de desinvestimento da Pesa, relatadas na instrução à peça 34, uma vez a Companhia instada a comentá-los.

114.Os exames procedidos verificaram que as três principais etapas de análises conduzidas pelos gestores da Petrobras, que antecederam a decisão de aceitação de oferta da Pampa Energia, além de subverter o processo de desinvestimento, ao afastar a devida atuação efetiva da Comissão de Alienação, manipularam os dados comparativos das avaliações econômicas,

conforme cada aspecto relatado e não contestado, claramente no sentido de mitigar o impacto da visão sobre a diferença negativa de valor entre o valuation interno e o externo.

115. Foram apontadas várias inconsistências e vieses que gestores introduziram nas análises para apresentação, ao sobrepor as atividades da Comissão de Alienação.

116. Desse modo, além da diferença negativa de US\$ 438 milhões não justificada, a decisão com indicação de perda de valor para a Petrobras esteve apoiada em um contexto técnico em claro viés de mitigação da percepção das diferenças de valor, sem o devido aprofundamento na análise das respectivas causas e, principalmente, sem a necessária investigação acerca dos valores dos parâmetros mais adequados para o exame do valor de alienação.

117. Também não foi justificada a excessiva celeridade conferida ao processo de desinvestimento da Pesa, após a participação da Pampa Energía, retirando dos colegiados de deliberação tempo hábil para análise dos extensos e numerosos pareceres técnicos elaborados para análise do negócio, inclusive o valuation report, incluído de última hora, ao mesmo tempo que excluiu, indevidamente, a última versão oficial do relatório interno de avaliação econômica.

118. Assim sendo, a oitiva apresentada pela Petrobras não desconstitui, ou mesmo argumenta, contra os apontamentos da SeinfraPetróleo que indicaram conduta irregular dos gestores e o comprometimento do processo de desinvestimento da Pesa.

Opiniões de analistas de mercado corroboram as análises da fiscalização

119. A manifestação ainda citou fato relevante divulgado pela Petrobras acerca da repercussão da venda da Pesa no mercado. Divulgação, reproduzida nas defesas, intitulada Consenso dos Analistas, traz alguns destaques de comentários de analistas de mercado acerca da venda dos ativos da Pesa pela Petrobras.

120. A análise considerou que, verificando-se com maior atenção as citadas opiniões dos analistas, pode-se observar que a manifestação da Petrobras deu uma conotação mais positiva do que efetivamente expressaram. Na realidade, ao revelar essas opiniões, a apuração reforça as análises anteriores efetuadas pela SeinfraPetróleo e mostram que os citados analistas tiveram dúvidas sobre a vantajosidade do preço de venda da Pesa.

É natural que analistas vislumbrassem como positiva a venda de ativos, dada a situação em que se encontrava a Petrobras. Porém, os comentários não se limitaram a isso. Já no próprio resumo do fato relevante elaborado pela Petrobras, destaca-se: “apesar de não contribuírem significativamente para a desalavancagem da Companhia”.

Os analistas do Bank of America, JP Morgan e Morgan Stanley destacaram que a venda da Pesa à Pampa pouco contribuiu para a meta de desinvestimentos da Petrobras para 2016 (menos de 10%) e para redução do seu endividamento (menos de 0,1x ND/EBTIDA), no mesmo sentido das análises desta SeinfraPetróleo.

Também houve destaques para o valor de preço da venda da Pesa abaixo da expectativa, para alguns dos analistas. O consultor do Bank of America calculou o valor de venda em 7% abaixo da estimativa e inferiu que se a Petrobras vendesse a Pesa depois daquela data poderia alcançar um valor melhor, em razão da situação do risco-país.

O analista do Brasil Plural classificou o valor de venda da Pesa como decepcionante, em um momento de recuperação dos preços das suas ações. O do JP Morgan considerou baixa a relação EV/EBITDA para a venda da Pesa, comparando-a com a YPF. Para a opinião no Morgan Stanley, que também calculou pelo critério EV/EBITDA, a transação da Pesa não gera valor de longo prazo para os investidores.

No geral, nenhum dos seis analistas citados classificou a transação de venda da Pesa como potencial de melhoria no valor das ações da Petrobras. Quatro classificaram como neutra e dois Underperform para expectativa das ações da Petrobras.

Conclusão acerca da oitava

121. Ponderadas as considerações da Petrobras acerca da instrução à peça 34 destes autos, a análise concluiu que este segundo pronunciamento da Petrobras não inovou em relação à sua manifestação anterior, e destaca que não se abordou justamente o aprofundamento da fiscalização da SeinfraPetróleo, o qual identificou uma série de significativas falhas e inconsistências nas análises e apresentações dos gestores da Empresa ao longo do processo de desinvestimento, que direcionaram a evolução da aceitação da proposta da Pampa Energia para a alienação da Pesa.

122. Sintetiza que o processo de desinvestimento fiscalizado ocorreu em um contexto de inquestionada necessidade de alienação dos ativos pela Petrobras, mas em procedimento que relevou, indevidamente, os riscos do processo, a janela de oportunidade, as regras de conformidade da alienação e, principalmente, a valoração interna calculada para os ativos ao não se justificar a diferença negativa que era explícita e relevante, mas foi relativizada.

123. Entende-se agravada a conduta dos gestores ao se detectar que, além de atuarem diretamente em prejuízo da plena e independente função da Comissão de Alienação no desinvestimento, responsável primeira pelas análises das propostas, produziram suas próprias análises, com vieses e subversão aos dados das avaliações econômicas internas da Petrobras, no sentido de oferecer conotação mais positiva à visão da oferta da Pampa Energia, assim como, em paralelo, minimizando os aspectos diferenciais em relação ao valuation interno.

124. Reforçou-se que os gestores conduziram o complexo processo de desinvestimento da Pesa a um rito de deliberação dos colegiados da Petrobras com excessiva celeridade, desconforme com as regras da Empresa e em flagrante desacordo com as necessidades de análises diligentes ante o volume de pareceres e relatórios, contendo diversos alertas sobre riscos e, principalmente, uma diferença negativa de valor entre a oferta e a avaliação própria da Petrobras em mais de US\$ 400 milhões, ou cerca de 27% da estimativa total de valor para os ativos vendidos.

125. Foi considerado que haver apenas argumentação contida na própria oitava da Petrobras, sem apresentar elementos documentais do processo de desinvestimento que demonstrassem a devida análise dos gestores, ratifica que aquele processo não possuía documentação hábil para demonstrar a necessária avaliação dos gestores.

126. Para além da questão principal da concretização da venda sem a devida justificação do respectivo valor, destacou-se que a potencial perda de valor ocorreu em meio a uma série de falhas de conformidade que comprometeram a higidez do processo de desinvestimento, relatados na instrução submetida à oitava da Petrobras e não respondidas. Considerou-se que a oitava não logrou êxito em apresentar a conformidade dos fatos apontados pela fiscalização.

127. Com relação ao item b.2 da proposta de encaminhamento da instrução de peça 34, a análise da oitava propõe desconsiderar em razão de reavaliação para enquadramento nos pressupostos de instauração e desenvolvimento de tomada de contas especial, estabelecidos pela IN/TCU 71/2012.

128. Esclarece que a revisão da proposta decorre de reclassificação da diferença constatada entre o valor de venda da participação na Pesa e o valuation elaborado pela Petrobras para esses ativos, de indicação de prejuízo para potencial perda de valor para a Estatal.

129. Considerou-se que a efetivação de potencial perda de valor precisaria ser aferida em eventual continuidade do desinvestimento (de forma regular), prejudicando a assertividade quanto à quantificação do dano efetivo em meio a perda potencial.

130. Conclui que, apesar de merecedoras de sanções, dadas as aparentes gravidade e materialidade da diferença do valor do preço e a avaliação interna, as condutas dos gestores, que expuseram a Petrobras à potencial perda de valor na transação efetivada com a Pampa Energia, não há como ser suficientemente objetivo na indicação de dano decorrente. Assim sendo, entende-se não dispor de elementos suficientes para um claro enquadramento nos pressupostos de instauração e desenvolvimento de tomada de contas especial, estabelecidos pela IN/TCU 71/2012.

Questões preliminares

131. Inicialmente, sobre a questão preliminar da prescrição da pretensão punitiva, da pretensão de ressarcimento e intercorrente, necessário examiná-la com os parâmetros fixados pela Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022.

132. Destarte, a prescrição é, portanto, matéria de ordem pública e pode ser revista, de ofício ou mediante provocação da parte, em qualquer fase do processo pendente de apreciação. Nesse passo, os responsáveis argumentaram, em sede preliminar, a prescrição da pretensão punitiva no caso concreto, visto que, ao tempo da apresentação das razões de justificativa, haveria dúvidas entre a aplicação do regramento da prescrição decenal com fulcro no art. 205 do Código Civil Brasileiro e o da prescrição quinquenal de que trata a Lei 9.873/1999. A questão, no âmbito deste TCU, foi solucionada no âmbito do ato normativo antes mencionado.

133. A norma de regência, portanto, estabeleceu regras para o termo inicial da prescrição, causas suspensivas, causas interruptivas, prazos máximos e critério para a prescrição intercorrente.

134. Com efeito, a regra geral da prescrição é o curso do prazo de cinco anos, e, particularmente no caso deste TCU, que seu termo inicial flui: a partir do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno; ou 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.

135. Já para a modalidade intercorrente, o prazo total é de três anos entre os eventos, e essa visa a sancionar a demora no trâmite processual, haja vista que seu desiderato é assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas.

136. No caso concreto, o termo inicial para o início da contagem do prazo prescricional é 2/6/2016, data referente à Solicitação do Congresso Nacional protocolada nesta Corte de Contas, por intermédio do Ofício 710 SF (peça 1 do TC 016.174/2016-0), datado de 1º/6/2016. Os eventos notáveis para o fim de averiguar a fluência, ou não, do prazo prescricional geral foram os seguintes:

- 14/6/2018 – emissão do relatório preliminar de fiscalização (peça 75, TC 016.174/2016-0);
- 25/7/2018 – prolação do Acórdão 1682/2018-TCU-Plenário (peça 83, TC 016.174/2016-0);
- 1º/3/2019 - prolação do Acórdão 434/2019-TCU-Plenário (peça 99, TC 016.174/2016-0);
- 1º/4/2019 - emissão do relatório de fiscalização (peça 181, TC 016.174/2016-0);
- 25/9/2019 - prolação do Acórdão 2301/2019-TCU-Plenário (peça 188, TC 016.174/2016-0);
- 6/2/2020 – autuação da presente representação;

- 11/5/2021 – emissão da instrução propondo a conversão dos autos em TCE e a realização das audiências (peça 34);
- 14/5/2021 – emissão de despacho de autoridade determinando a oitiva da Petrobras (peça 64).

137. Neste sentido, com respeito à prescrição da pretensão punitiva, caracterizaram-se sucessivas causas interruptivas do prazo, conforme o estabelecido pela Resolução-TCU 344/2022, art. 5º, II, haja vista que configurados atos inequívocos de apuração do fato. O último deles datado de 14/5/2021, sem que se atingisse o curso de cinco anos contados de 2/6/2016 (termo inicial). Isto posto, o eventual prazo quinquenal somente chegaria ao seu ensejo em 14/5/2026.

138. Sobre a prescrição intercorrente, a data de ingresso do último documento de defesa (peça 352), no Conecta, é 15/7/2021, às 21:32:32, momento a partir que se aferiria eventual inércia no andamento processual no âmbito do Controle Externo. Isto posto, é razoável o curso do prazo trienal já em 16/7/2021, termo inicial do prazo prescriptivo especial (art. 8º da Resolução/TCU 344/2022), cujo termo final ocorrerá em 16/7/2024.

139. No tocante às demais preliminares alegadas, e em relação à ilegitimidade ad causam de Luciano Galvão Coutinho, constou expressa menção ao justificante, na ata da reunião, acerca de sua ausência ao evento, a teor de peça 17, p. 1. Neste sentido, restou caracterizada a ilegitimidade do então conselheiro para figurar no respectivo chamamento à responsabilização, haja vista não ter presenciado a reunião de natureza deliberativa.

140. Acerca da preliminar de ilegitimidade agitada por Gustavo Tardin Barbosa, obteve-se acesso à cópia assinada pelos membros do colegiado à reunião relativa à Ata da Reunião Ordinária 5.273 da Diretoria Executiva, conforme peça 369. De fato, constatou-se que o senhor Gustavo Tardin Barbosa, então Gerente de Finanças, não figurou dentre os presentes ao encontro – fato que exclui a responsabilização pelos desdobramentos daquele ato. Ademais, substituiria o então Diretor Ivan de Souza Monteiro, o que não ocorreu na reunião mencionada, haja vista que presente aquele titular.

141. Por fim, em idêntica questão preliminar, Antônio Sergio Oliveira Santana também aduziu ilegitimidade na causa. No entanto, em vista do contido à p. 19 de peça 315, nominado como “proposições”, firmadas pela Gerência Executiva de Novos Negócios (NN), percebeu-se divergência alusiva aos dois primeiros itens, omitidos na transcrição feita pela defesa à peça 314, p. 10. Referida omissão, em especial do subitem 53.1 acima, afastou, por decorrência, a alegação do caráter não decisório da proposição, uma vez que se autorizou o prosseguimento da operação junto à Pampa, concedendo-lhe, além disso, exclusividade de negociação. Tais medidas possuem, por evidência lógica, relação de causa e efeito com o desfecho da alienação do ativo PESA.

142. Portanto, restou caracterizada a efetiva participação de Antônio Sergio Oliveira Santana na Ata 5.273, de 1º/3/2016, posto que somente afastado das funções, conforme o próprio assinalou, em 31/3 seguinte, a teor de p. 10 da peça 314, ao tempo em que restou constatado o caráter deliberatório da Ata mencionada. Em consequência, rejeitou-se a preliminar apresentada.

143. Sobre a preliminar de individualização da conduta, não restou caracterizada a aplicação de conduta abrangente ao exame dos fatos. Ademais, a especificidade da conduta esperada, do agir com diligência, repousa na descrição das atribuições dos responsáveis, em cada caso. Na realidade, as condutas descritas se mostraram plenamente distintas entre si, e bem assim conexas aos eventos que lhe serviram de suporte fático, permitindo razoável compreensão dos fatos impugnados, e da relação de causalidade esperada.

144. Assim, a despeito da natural dificuldade em se distinguir condutas específicas, e particularmente seus efeitos no desfecho dos aspectos impugnados, haja vista tratarem-se de atos, como na espécie, colegiados, caso em especial do Conselho de Administração e das diretorias executivas, essas condutas, a rigor, constituem-se na adesão, ou mesmo na divergência, diante do ato trazido à apreciação do órgão. Tal é evidentemente diverso, portanto, da imputação por meio de solidariedade pura e simples, aplicável às imputações de natureza econômica, típicas do processo de contas deste TCU.

145. De conseguinte, restou afastada a preliminar suscitada pelos justificantes, haja vista a suficiência dos elementos apresentados desde os chamamentos materializados nas comunicações processuais, máxime as descrições das condutas, de conformidade com os precedentes materializados no Acórdão 1574/2014-Plenário, Ministro Aroldo Cedraz, e do já mencionado Acórdão 333/2013-Plenário, Ministra Emérita Ana Arraes.

146. A respeito da questão preliminar alusiva ao descumprimento à vedação do “reformatio in pejus”, restou patente não se cuidar da hipótese aduzida, pois não se está decidindo acerca matéria recursal. Tratou-se, no caso concreto, da redefinição do escopo ou objeto de auditoria, entre o processo original (TC 016.174/2016-0), e estes autos – medida que aborda interesse público, em matéria de ação de controle externo, e não à apreciação, ou avaliação, de interesse subjetivo, entendido como aquele que afete, ou venha a afetar, o patrimônio jurídico de terceiro jurisdicionado ao TCU.

147. Nessa linha de argumentação, afastou-se a questão preliminar trazida pelos defendentes.

148. Em seguida, constou questão preliminar ventilando aspectos da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro - LINDB, em especial os artigos 22, 23, 24 e 27. No ponto, recorre-se ao magistério do Professor José Carlos Barbosa Moreira, “Questões prejudiciais e coisa julgada”, Ed. Borsoi, 1967. Assim, op. cit., p. 22, o doutrinador estabeleceu que “a solução de determinada questão pode influenciar a de outra: (a) tornando dispensável ou impossível a solução dessa outra; ou (b) predeterminando o sentido em que a outra há de ser resolvida”. Assim, na mesma linha doutrinária, o primeiro caso abordaria a questão preliminar, enquanto o segundo, questão prejudicial.

149. Nessa trilha, a matéria ventilada não se constituiu propriamente em matéria preliminar, pois não retardaria o exame do mérito, mas aspecto relevante no próprio exame do mérito das condutas adotadas pelos responsáveis, predeterminando sua solução. Com efeito, tratou-se, em verdade, de questão prejudicial, e não preliminar, motivo pelo que entendemos devam ser rejeitadas como preliminares, entretanto consideradas no exame do mérito das questões debatidas nestes autos.

150. Em derradeiro, acerca do apontamento do caráter não decisório do DIP NN 40/2016, esse restou superado, tendo em vista que decidiu sobre a efetivação de negociação com a proponente Pampa, sem os elementos necessários apresentados pela Comissão de Alienação, e também pelo caráter de exclusividade da negociação, sem a devida motivação, o que implicou a exclusão de outras eventuais propostas, ou mesmo na possibilidade de essas serem apresentadas e acolhidas. Tais desdobramentos se conectam diretamente com a deliberação final, qual seja a alienação do ativo Pesa, motivo pelo que se rejeitou a questão preliminar alegada.

Principais pontos das análises de mérito das razões de justificativa

151. Neste tópico, pretende-se apresentar um resumo das conclusões das principais questões decorrentes das análises das razões de justificativa apresentadas.

152. Lembre-se que as audiências examinadas foram estruturadas em três níveis de responsabilidade diferentes. São esses: o dos membros do Conselho de Administração; o dos

Diretores; e o dos Gerentes Executivos. Em virtude da estrutura e da organização das peças de defesa apresentadas, os exames foram realizados por responsável - se defesa individual – ou em grupos de responsáveis, caso da apresentação em conjunto das razões de justificativa, porém mantendo os níveis de responsabilidade acima nominados.

153. Não obstante, como este resumo é estruturado por assunto e não por rol de responsáveis, seu relato deixa de fazer referência aos respectivos responsáveis, com foco apenas nos fatos principais relacionados às responsabilidades e os argumentos debatidos. Esse formato foi oportunizado em razão das questões serem transversais a diversos responsáveis ouvidos, bem como pelo fato das argumentações das defesas se apresentarem homogêneas para as mesmas questões.

154. As relações atos/fatos/responsáveis, bem como as respectivas razões de justificativa e a análise mais detalhada podem ser consultadas no Apêndice B (peça 371) desta instrução.

Importância do desinvestimento da participação na Pesa

155. No âmbito da convergência das alegações das defesas e constituindo uma das principais e extensas parcelas de seus conteúdos, foram apresentados argumentos para expor e justificar a escolha estratégica da Petrobras em promover o processo de desinvestimento dos ativos da Pesa, excluindo-os do seu horizonte de atividades e investimentos priorizados.

156. Contudo, apesar dos esclarecimentos das defesas serem pertinentes ao contexto do processo de desinvestimento do qual ocorrem os diversos questionamentos às condutas dos gestores, a decisão estratégica da Petrobras em realizar o desinvestimento dos ativos da Pesa não se encontra entre as questões elencadas para as audiências dos gestores.

157. As questões tratadas em audiência versam exclusivamente sobre condutas indicadas como prejudiciais ao resultado do processo de desinvestimento da Pesa, em termos de desempenho competitivo e financeiro, e as respectivas responsabilidades dos gestores, já discriminadas na instrução que fundamentou as audiências.

158. Neste sentido, esclareceu-se a desvinculação (descarte do efeito causa/consequência, ao contrário da pretensão das defesas) entre objetivo da Petrobras em concretizar o desinvestimento da Pesa da forma e as condutas consideradas indevidas praticadas na condução e finalização do processo de venda, cuja autorização e início ocorreram de forma regular, mas não guardam relação de justificativa para condutas desconformes no desenvolvimento do procedimento de venda.

159. Dessa forma, o principal teor das alegações se insere na apresentação do contexto do desinvestimento mas não se aproveita como justificativa das condutas questionadas.

Correlação entre as diversas condutas

160. Outro aspecto considerado, diz respeito à diversidade dos fatos e questionamentos em audiência. Apesar de, em razão da necessidade de discriminação dos atos questionados, haver uma série de pontos sobre os quais se prestam as razões de justificativa, a avaliação predominante é a de conjunção dos vários atos e fatos encadeados em contexto maior para os resultados e não uma visão particularizada de cada ponto, pois não se trata de uma visão formalista, mas da conduta dos gestores na condução do desinvestimento na observância do dever de diligência, princípios gerais e defesa dos interesses da Petrobras.

161. Pontuou-se que não se trata de uma auditoria de conformidade na Petrobras em escrutínio de procedimentos gerais de gestão. Trata-se de desdobramento de fiscalização realizada para atendimento a solicitação do Congresso Nacional, na qual parlamentar a fundamenta em notícias sobre celeridade, falta de competição e possíveis interferências no processo de venda da Pesa.

162. Portanto, a análise deste Tribunal se debruçou sobre os procedimentos realizados no processo de desinvestimento da Pesa, analisando as causas do excesso de celeridade, da ausência de competição e do resultado da venda e suas implicações.

Princípio do business judgement rule

163. Foi alegado, acerca da impossibilidade de responsabilização dos administradores em função de decisões negociais de boa-fé, dever ser aplicado o princípio do business judgement rule, pelo qual o administrador “não é julgado pelo resultado de suas decisões, mas sim pelo procedimento de tomada de decisão”.

164. As defesas alegam que a Diretoria Executiva, ou nenhum outro órgão de controle da Petrobras, emitiu alerta específico ao Conselho de Administração - CA, partindo-se do pressuposto da atuação desinteressada e da boa-fé daqueles agentes. Daí, como exposto em diversas justificativas, o exercício das funções de conselheiro envolve aplicação do dever de confiar e do princípio do business judgement rule.

165. Foi esclarecido que o princípio do business judgement rule não pode ser invocado em virtude da falta de informação e de reflexão por parte dos responsáveis, como ocorreu na ausência de diligência do Conselho de Administração da Petrobras pela falta de análise e questionamento no complexo conjunto de informações, que apresentava discrepância de valores, inconsistências e outras red flags existentes no processo de desinvestimento da Pesa, patente pelo tempo imediato da deliberação final, impossibilitando a devida leitura e compreensão dos relatórios e pareceres de suporte, e pela ausência de manifestação ou observações específicas dos conselheiros ante os riscos revelados nessas informações prestadas aos decisores.

166. Foram citados vários exemplos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, acerca dos deveres de diligência dos administradores e membros do conselho de administração, de lealdade e de se informar para atuação em busca e cuidado dos interesses da companhia, condutas que não podem ser flexibilizadas pelo princípio do business judgement rule, muitas vezes alegado para encobrir a ausência da devida observância das obrigações dos administradores. Assim, foram citados os seguintes exemplos para estampar os deveres desses administradores na jurisprudência citada:

- ter cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios;
- dever de exigir a disponibilização das informações suficientes e necessárias para subsidiarem sua tomada de decisão;
- investigar de forma mais cuidadosa, revisando relatórios financeiros e demais documentos relevantes aos negócios sociais;
- no caso de ocorrência de “red flags”, dever de investigar mais detalhadamente;
- confiar nas informações que lhe são apresentadas por subordinados, auditores e outros profissionais, exceto se verificarem a existência de algum sinal de alerta, que indique a necessidade de uma mais detalhada investigação;
- a regra do business judgement rule tem cabimento nos casos em que os dirigentes de uma empresa se cercaram de informações e cuidados necessários para a tomada de decisão;
- fiscalizar a gestão da diretoria executiva.

167. Verificou-se que a jurisprudência do TCU destaca que o dever de diligência, entendido como uma obrigação de meio, e não de resultado, exige que o administrador deve investigar de forma mais cuidadosa revisando relatórios financeiros e demais documentos relevantes aos

negócios sociais da administração. E, exemplificando nos casos em que ocorram as chamadas red flags, devem investigar ainda mais detalhadamente.

168.No caso específico da Petrobras, o CA dispõe do apoio administrativo e técnico do gabinete da presidência, da secretaria-geral, dos assistentes do Conselho e mais recentemente dos comitês temáticos, o que facilita e viabiliza a atuação diligente do CA. Não obstante, nenhum dos justificantes apresentou qualquer análise individual, questionamento ou demanda por informações específicas para a venda da Pesa ao suporte técnico disponível.

Pontos de atenção - red flags

169.No caso da venda da Pesa, pesaram sobre o Conselho de Administração da Petrobras questionamentos sobre a inobservância das condutas esperadas e a verificação dessas pode ser acompanhada pelas “red flags” que a fiscalização do TCU (instrução de peça 34) identificou nas várias ocorrências registradas no processo de desinvestimento confrontadas pela inação dos responsáveis e as respectivas justificativas apresentadas.

170.As razões de justificativas apresentadas relataram que “não houve manifestação de qualquer red flag na documentação encaminhada ao CA” e, de forma reiterada, que “só se caracteriza a falha com seus deveres se os conselheiros receberam alertas de que existe algo de ilegal/irregular e se deixarem de atuar para extirpar aquela irregularidade”.

171.Tais alegações foram refutadas por não corresponderem aos fatos, já que, como foi apontado, entre a documentação encaminhada ao CA, houve alertas da Comissão de Alienação, avaliação de GRI e do parecer tributário, entre outros, que mereciam a devida atenção e atuação (ao menos questionamentos) de seus membros. A menos que os justificantes considerem apenas alertas emitidos pela Diretoria Executiva, isso já corresponderia a uma omissão.

172.Registrou-se ainda que os justificantes defendem uma postura passiva do Conselho, aguardando sinalização ou alertas das outras instâncias da Petrobras. Tal entendimento também denota postura não diligente dos justificantes. Um conselheiro é munido de atribuições, competências e remuneração, além dos requisitos de qualificação exigidos para o cargo, justamente para atuar em instância superior à gestão executiva da empresa com visão capaz de identificar e filtrar aspectos importantes que afetem ou comprometam os principais processos da empresa e seus resultados que, inclusive por regras próprias internas de requisitos de conformidade desses processos, impõe o crivo do CA e dele se espera a devida avaliação crítica e não a convalidação do que estiver aparentemente regular (sem alertas formais). Para isso, o CA conta com os devidos suporte e assessoramento técnico de áreas capazes de analisar e fornecer as informações complementares que forem requeridas pelos seus membros, não lhes incidindo esse ônus como obstáculo. Não obstante, nenhum dos justificantes utilizou dessa prerrogativa no processo de desinvestimento da Pesa ou apresentou qualquer iniciativa nesse sentido em suas alegações.

173.Da mesma forma, uma das principais funções do Conselho, como citado, é fiscalizar a gestão da diretoria executiva. Então, é preciso ir além dos alertas formais. É preciso também verificar se a diretoria executiva não falha em deixar de emitir os alertas que deveria, como efetivamente ocorreu no caso da Pesa. Como bem pontuado entre os argumentos dos justificantes, “red flags” não se compreende apenas por alertas formalizados, mas, antes da literalidade do termo, contempla quaisquer identificações de pontos de atenção relevantes e, por isso mesmo, merecem o alegado trabalho de aperfeiçoamento dos sistemas de controle interno e governança corporativa da companhia. Portanto, “red flags” não correspondem apenas a um tipo de sinalização passiva ao tomador de decisões, mas, na maioria dos casos, uma sinalização prospectada por ele, em função de sua qualificação, competências e atribuições. Atuar com eficiência nesse sentido é ser diligente. O contrário, é negligência.

Dever de diligência

174. Pertinente referir a incidência das regras estabelecidas pela Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) no caso concreto, com impacto na avaliação do elemento subjetivo da conduta dos agentes.

175. No TCU, firmou-se o entendimento, para a aplicação de multa de natureza sancionatória (art. 58 da Lei 8.443/1992), ser requerida a presença de dolo ou da culpa grave na conduta do responsável. Ainda nesse sentido, que o erro grosseiro, no entender desta Corte de Contas, é aquele praticado com culpa grave.

176. O acervo jurisprudencial desta Corte de Contas, compilado no recente Acórdão 3.569/2023-Segunda Câmara, cita exemplos de condutas que podem ser tipificadas como "erro grosseiro" para fins de responsabilização perante o TCU.

32. Destarte, vale registrar que as irregularidades praticadas pelos aludidos gestores podem ser caracterizadas como erro grosseiro, nos termos da jurisprudência desta Corte de Contas, consoante os seguintes precedentes extraídos da ferramenta jurisprudência selecionada, dentre outros:

(Acórdão 2459/2021-TCU-Plenário, relator: Ministro Augusto Nardes)

"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos."

(Acórdão 1264/2019-TCU-Plenário, relator: Ministro Augusto Nardes)

"Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa."

(Acórdão 2860/2018-TCU-Plenário, relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti)

"O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto."

(Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, relator: Ministro Augusto Nardes)

"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave."

(Acórdão 1628/2018-TCU-Plenário, relator: Ministro Benjamin Zymler)

"A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do "administrador médio" utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o "erro grosseiro" a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018."

(grifos desta instrução)

177. Considerando a abordagem deste TCU à natureza da função dos conselheiros de administração, a aplicação da LINDB ao caso, e, conforme a demonstração da falta de diligência dos membros do Conselho de Administração da Petrobras na abordagem de pontos de atenção observados no processo de desinvestimento da Pesa, sobre os quais os justificantes tiveram oportunidade de se manifestar, conclui-se que as condutas destes nas reuniões 1.443 e 1.445 (decisão sobre a venda de participação na Pesa) do CA não observaram:

- o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios;
- o dever de exigir a disponibilização das informações suficientes e necessárias para subsidiarem sua tomada de decisão;
- o dever investigar de forma mais cuidadosa, revisando relatórios financeiros e demais documentos relevantes aos negócios sociais;
- no caso de ocorrência de “red flags”, o dever de investigar mais detalhadamente;
- o dever de fiscalizar a gestão da diretoria executiva.

178. Entre os exemplos das principais irregularidades no processo de desinvestimento da Pesa, além da falta de justificativa para aceitação da oferta, foi a atuação de membros da Diretoria Executiva, que cumpria ao CA fiscalizar, em deslocar a Comissão de Alienação de suas atividades, para negociar, de forma irregular, com proponente classificada com alto grau de risco de integridade. E o mínimo de diligência também não foi cumprido ao não se verificar o relatório de conformidade do processo submetido à deliberação, que não tinha completude na data da decisão, pois não tinha sido aprovado pelo diretor e pelo GAPRE. Nem sequer havia formalização da oferta aprovada pelo Conselho.

179. Dessa forma, não faltaram “red flags” para os decisores investigar. Desde a avaliação da empresa interessada, com GRI alto e limitação de capacidade financeira para a transação, até a série de diferenciais observados entre as principais premissas dos valuations e alertas dos pareceres técnicos elaborados pelas áreas internas da Petrobras, formam, em conjunto com o valor de oferta, extensa lista de pontos de atenção para defesa dos interesses da Estatal, sem a devida consideração pelos administradores no processo decisório.

180. Concluiu-se que os responsáveis não observaram o dever de diligência previsto na Lei 6.404/1976, “ao não adotar ações que dele seriam esperadas na função que ocupa, caracterizando falha inescusável e que caracteriza culpa grave, enquadrando-se no conceito de ‘erro grosseiro’ da LINDB”.

Fundamentação do DIP NN 40/2016

181. Esse documento gerado pela Gerência de Novos Negócios foi um dos pontos fundamentais do processo de desinvestimento da Pesa para direcioná-lo à efetivação da transação com a Pampa Energía, indicando a exclusividade para negociação da venda.

182. Com relação à aprovação do DIP NN 40/2016, destacou-se que a mesma não teve conteúdo decisório final do desinvestimento, mas trata-se de uma importante decisão interlocutória no processo, pois decidiu sobre a efetivação de negociação com a proponente Pampa, sem os elementos necessários de elaboração da Comissão de Alienação e também pelo caráter de exclusividade da negociação (sem a devida motivação), que implicou na exclusão provisória de outras possíveis propostas, também sem a manifestação daquela comissão.

183. Destacou-se a ausência de análise formal e aprofundada das avaliações econômico-financeiras externas frente às avaliações internas, ante a um valor de oferta potencialmente prejudicial à Petrobras, antes da divulgação ao mercado da conclusão das negociações com a Pampa Energía.

184. A irregularidade apontada abordou a possível necessidade de um exame formal e mais aprofundado das avaliações econômico-financeiras externas. Tal se sucedera por ocasião da Reunião 5.273, realizada em 1º/3/2016, em face das proposições do DIP Novos Negócios 40/2016.

185. Não podia prescindir aquela deliberação da análise e manifestações da Comissão de Alienação nos procedimentos negociais, como dispõe claramente o Subitem 3.3.1.5 da

Sistemática de Desinvestimentos vigente em abril de 2014, como os requisitos para a negociação (que já havia sido iniciada à revelia da comissão). Além disso, o ato reconheceu o seguimento das negociações sem a participação necessária da comissão e, com o estabelecimento da exclusividade, afastou a possibilidade de prospecção de propostas concorrentes, como a da Perez Companc, que foi descartada em sequência. O ato não motivou as razões para as negociações em caráter de exclusividade, não justificou as respectivas bases e não apresentou a estratégia de negociação. Neste sentido, aquela deliberação foi definida no curso do processo de desinvestimento, fazendo-o avançar, de forma irregular, para futura decisão.

186.À “decisão interlocutória” (Reunião 5.273 da Diretoria Executiva), conforme registra-se nas argumentações das defesas, “sequer era necessária” apreciação de instância superior. Assim, tal fase intermediária, inexistente à luz das regras do desinvestimento, significa que, funcionalmente, o DIP Novos Negócios 40/2016 era desnecessário ao seguimento do processo de desinvestimento, pois a Sistemática de Desinvestimentos já conferia competências e procedimentos para a Comissão de Alienação avaliar e, se pertinente, negociar com a proponente. Observou-se que a deliberação serviu tão somente para conferir uma aparente chancela a uma negociação, que se desenvolvia de forma irregular, e declarar caráter de exclusividade das tratativas com a Pampa Energía, sem que se apresentasse a devida motivação clara para referido ato.

187.A ausência de justificativas naquela decisão agravou a prejudicialidade do ato ao processo de desinvestimento ao desconsiderar a formalização da manifestação de interesse da oferta da empresa Perez Companc um dia antes da deliberação. Afirmar que os diretores já haviam discutido a questão antes da apresentação do interesse da nova concorrente (peça 235, p. 109) e não levar em consideração o fato superveniente na reunião de deliberação reforça, à evidência, a falta de diligência na execução do ato. Desse modo, embora aquela decisão fosse, como alegada, temporária e reversível, foi também decisiva e prejudicial aos interesses da Petrobras ao comprometer a competitividade do processo de alienação, bem como comprometer essencialmente a lisura dele.

Comissão de Alienação

188.Conduta atribuída aos justificantes consistiu em suprimir de forma irregular as competências da Comissão de Alienação para análise e negociação da oferta com a Pampa Energía. A irregularidade descreveu, portanto, aparente exercício, ao arrepio de normas de atribuições funcionais, dos procedimentos de negociação por área específica da Petrobras, no caso a Gerência Executiva de Novos Negócios e diretores de contato, comprometendo, ainda, a segregação de funções no processo de desinvestimento.

189.Entre a argumentação, alegou-se que a Comissão não possuía um rol definido de atribuições; que a Sistemática não seria uma regra de natureza coercitiva e que, de toda sorte, a direção dos trabalhos, nos termos da Lei das S/A, caberia, no limite, aos órgãos da Administração da Petrobras, quais sejam diretoria executiva, conselho de administração e assembleia geral.

190.Acerca do papel da Comissão de Alienação indicado na Sistemática de Desinvestimentos (vigente à época), suas atribuições eram claras nos normativos internos vigentes:

- negociar melhores condições, nos termos do DIP Jurídico 178/06 (anexo 3);*
- decisão de negociar ou não deve ser justificada pela Comissão;*
- concluídas as negociações, a comissão deverá elaborar relatório, assinado por todos os membros, do qual constará evidência das análises realizadas para a seleção da melhor proposta e o resultado do procedimento;*

- a negociação será feita sempre por escrito e as novas condições dela resultantes passarão - a integrar a proposta e o contrato subsequente;
- a negociação pressupõe, necessariamente, a classificação das licitantes;
- a negociação não tem como objetivo corrigir propostas desconformes ou incompatíveis, que deverão ser desclassificadas;
- a Comissão de Licitação deverá estabelecer uma estratégia de negociação;
- não se pode negociar o objeto do contrato, mas, tão-somente, as bases de sua execução.

191. Tais atribuições essenciais, exclusivas e claras para os processos de desinvestimentos foram, ainda, ampliadas na versão da Sistemática revisada em 2017, indicando, inclusive, participação também em eventual necessidade de alterações no objeto do desinvestimento.

192. Portanto, foi considerada improcedente a alegação de que “a Comissão não possuía um rol definido de atribuições”. Poderia não haver um rol exaustivo, mas da Sistemática de Desinvestimento se extrai claramente o papel da Comissão e suas atribuições essenciais ao processo de desinvestimento. Inclusive, o normativo destaca o papel da Comissão na fase de negociação, trazendo, dos anexos da Sistemática (DIP Jurídico 178/06), para o corpo principal, com especial relevo ao item 6.11 - Negociação dos Contratos.

193. Os justificantes buscaram ainda, sem sucesso, afastar a incidência dos normativos indicados. A propósito, tanto o DIP Jurídico 12/2013, o DIP Jurídico 178/2006, compõem o corpo do documento Sistemática de Desinvestimentos de 2014 – Anexos 1 e 3, não sendo excludentes, mas conjugados e em harmonia normativa.

194. A afirmação “Sistemática não seria uma regra de natureza coercitiva” também não pôde ser aproveitada. A Sistemática de Desinvestimento é um relevante regramento interno da Petrobras, cuidadosamente elaborado, revisado e devidamente aprovado para capacitar os processos de desinvestimento atingirem seus objetivos, dentro de um padrão técnico e de conformidade. Não há lugar para argumentação de relativização da aplicação da Sistemática sem expor um caso concreto de razão superveniente e extraordinária (o que não ocorreu). Tal fato – o sugerido “deslocamento” – ocorreu sem justificativas plausíveis, em prejuízo do processo e em caráter subjetivo, comissivo dos gestores.

195. Ressalte-se que a questão, de tão importante, extrapola os normativos internos da Petrobras. As disposições relativas à Comissão de Alienação derivam das normas e princípios gerais de licitação, guardadas as devidas proporções e a natureza das atribuições da Petrobras. As comissões de licitação, e seus consentâneos, são órgãos colegiados responsáveis por conduzir os processos de licitação nas entidades públicas. Elas são regidas por uma série de princípios e funções que garantem a transparência, a legalidade e a eficiência dos processos de licitação.

196. Ademais, começando pelo artigo 37 da Constituição Federal, e suas derivações normativas, como a então vigente Lei 8.666/1993, a qual dispôs acerca dos princípios aplicáveis às licitações na seguinte ordem: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo. Mais recentemente, a Lei nº 13.303, de 2016, regulou a matéria no âmbito das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados membros, do Distrito Federal e bem assim dos municípios.

197. A doutrina jurídica e administrativa tem discutido extensivamente os fundamentos e princípios que orientam a formação e operação dessas comissões. Os membros da comissão devem ser livres de qualquer influência externa que possa comprometer sua capacidade de tomar decisões justas e imparciais. Isso é essencial para garantir a integridade do processo de

licitação em geral – visto como um procedimento de seleção e escolha de propostas – e para evitar qualquer suspeita de favoritismo ou corrupção. A presença de servidores qualificados é vista como uma garantia de que a comissão terá o conhecimento técnico necessário para avaliar as propostas e garantir que a licitação, ou qualquer outra modalidade de processo assemelhado, seja conduzida de acordo com as normas aplicáveis.

198.No caso do desinvestimento da Pesa, a Comissão de Alienação foi constituída por meio do DIP NN 140/2015 com sete membros: de seis áreas distintas da Petrobras, incluindo contábil, financeira e tributária. Neste passo, foi constituída regularmente com equipe qualificada já em 2015, não sendo compreensível, e de forma aparentemente deliberada, prescindir das respectivas funções em 2016, em detrimento da concreta conformidade do processo. Destaque-se que a efetiva constituição da Comissão de Alienação compõe a lista de verificação da conformidade do processo de desinvestimento, assim como o Relatório da Comissão de Alienação.

199.Enfim, o movimento dos gestores em deslocamento e apropriação das funções da Comissão de Alienação no processo de desinvestimento da Pesa constituiu conduta comissiva muito mais grave do que o descumprimento da Sistemática de Desinvestimentos da Petrobras. Pode-se citar quais seriam essas condutas:

- gerar inconformidades do processo de desinvestimento da Pesa;*
- fragilizar importantes etapas processuais (classificação de ofertas e negociação), afetando o resultado do processo;*
- ferir o princípio do julgamento objetivo ao não proceder à classificação das ofertas;*
- comprometer a transparência do processo;*
- ferir o princípio da impessoalidade, ao realizar as negociações pessoalmente (gerente da área e diretor de contato) em substituição à Comissão, e conceder injustificada exclusividade à Pampa Energía;*
- ferir o princípio da segregação de funções ao atuar em atos no processo, precedentes às suas próprias deliberações sobre os mesmos, conforme competências previstas (gerente da área e diretor de contato);*
- comprometer o princípio de eficiência do processo ao substituir equipe qualificada e tecnicamente diversificada, por atuação pessoal dos gestores; também, por prejudicar a competitividade do processo;*
- comprometer as informações e análises de suporte aos colegiados subtraindo a competências dos agentes/instâncias responsáveis pela produção destes documentos.*

200.Ao subtrair da Comissão de Alienação seu papel no processo de desinvestimento da Pesa, além de tornar desconforme o processo no sentido das competências pelos atos decorrentes necessários, fragilizou-se o processo negocial com a Pampa Energía ao não fornecer a transparência da negociação, com registros objetivos e por escrito, como preconizado, ao não proceder a análise e classificação das licitantes, ao não estabelecer a estratégia de negociação e, finalmente, alterar o objeto do contrato na negociação.

201.Dessa forma, apesar do destaque do processo de desinvestimento da Pesa ser a venda dos ativos por valor significativamente inferior ao valuation interno, acredita-se que a neutralização do efetivo exercício do papel da Comissão de Alienação, por meio de substituição indevida de suas funções no processo, tenha igual relevância porque, ainda que fosse aceitável o resultado final do processo, sua integridade, máxime no aspecto da forma como foi procedido, ficou seriamente comprometida e, acaso o resultado tenha sido prejudicial

à Petrobras, como entendemos ter sido, essa irregularidade contribuiu fundamentalmente para referido desenlace.

Valuation report do Banco Itaú BBA S/A

202. Examinou-se a hipótese inicial de se ter tratado a emissão do valuation report do Banco Itaú BBA S/A, para o desinvestimento da Pesa, por mera providência de natureza formal, destinada tão-somente a embasar requisito documental do processo de desinvestimento – no caso, devido à sua aparente elaboração, considerando sua intrínseca complexidade, em algo em torno de 24 horas, indicando o detrimento de sua qualidade para entrega imediata.

203. Os justificantes alegam que o relatório entregue pelo Banco Itaú, no dia 12/5/2016, não foi elaborado em 1 (um) dia, mas, no mínimo, em 6 (seis) dias, contados a partir da data da assinatura do termo de confidencialidade e da entrega dos documentos confidenciais.

204. Os justificantes não conseguem explicar o motivo pelo qual uma contratação de produto tão denso e complexo (precificada em R\$ 660 mil - contrato 4600515772), cuja assinatura se dera em 11/5/2016, deveria ser entregue no dia seguinte (12/5/2016), sem esclarecer o contexto, cujo único fato no horizonte imediato seria a iminência da troca de gestão da Petrobras.

205. Mesmo se considerasse o irregular início antes da data de contratação do fornecedor, seis dias seriam insuficientes para prover o produto de qualidade e credibilidade mínima frente ao conteúdo esperado, em especial pela relevância e profundidade necessária para o processo decisório ao qual se destinava, bem como a diversidade e complexidade dos ativos a serem avaliados.

206. Por seu turno, o Banco Evercore, assessor financeiro no desinvestimento, elaborou seis relatórios de avaliação econômica sobre a Pesa e, após a elaboração do primeiro, em agosto de 2015, somente em revisões de produto (e não na elaboração propriamente dita), foram executadas em intervalos de uma semana a quatro meses, conforme a situação. Da mesma forma, os valuations internos da Petrobras sobre a Pesa sofreram várias revisões (sob pressão interna cobrando celeridade, conforme evidenciam as mensagens internas constantes do processo de desinvestimento), com variações de 8 a 49 dias, nas versões de 2016, sendo que a última, consumiu 26 dias. Para complementar, o Crédit Agricole, que, em comparação com o Itaú, em 11/4/2016, assinou o acordo de confidencialidade, emitiu seu relatório em 11/5/2016 (um mês depois), ainda assim, com os erros e inconsistências técnicas identificados pelas fiscalizações do TCU e da Auditoria Interna da Petrobras (R-26.P.157/2016, setembro de 2017) que apontou a questão no mesmo sentido da fiscalização do TCU.

207. Constata-se não se mostrar factível (sem comprometimento da qualidade do produto) o prazo de elaboração do valuation report do Banco Itaú adicionado ao processo de desinvestimento da Pesa. E, considerando que, conforme demonstrado, tal documento sequer foi apreciado pela Diretoria Executiva (em inobservância do preceito estatutário da Petrobras), revelando, inequivocamente, que este instrumento foi aplicado de forma meramente formal ao curso do processo, visando o aparente suporte à aceitação da oferta da Pampa Energía.

Verificação das avaliações econômico-financeiras externas

208. Foi apontada a utilização das avaliações econômico-financeiras externas para subsidiar a tomada de decisão do Projeto Moma sem a devida verificação de sua consistência e razoabilidade (premissas e parâmetros econômicos) frente às avaliações internas.

209. Nas argumentações dos justificantes, observou-se a fuga do elemento central da irregularidade apontada, qual seja a ausência de verificação da consistência e razoabilidade dos relatórios contratados como suporte às análises para o desinvestimento, visto que não foi

demonstrado qualquer documento ou procedimento de efetiva análise, realizado do âmbito do processo de desinvestimento da Pesa, nesse sentido

210. Somente foi tangenciado, de forma bastante superficial, em apresentações de reuniões de acompanhamento e atualização do desinvestimento, algumas diferenças pontuais de valores, mas sem explicar a razoabilidade ou consistência das premissas econômicas que geraram as respectivas diferenças. Não se ponderou, de modo efetivo e objetivo, sobre os critérios técnicos adotados e, se fosse o caso, respectivos contextos.

211. Complementarmente, no processo de desinvestimento da Pesa, somente há dois documentos que ponderam acerca das avaliações econômicas dos ativos: o DIP NN 40/2016, que propôs a negociação exclusiva com a Pampa Energía, e o DIP A&D 32/2016, o qual abordou a aceitação da oferta da Pampa. Em ambos casos, evidenciam-se as ausências de análise e entendimento prévio sobre os relatórios externos de avaliação econômica para comparabilidade com os resultados das avaliações econômicas internas, aspecto notável, já que as ofertas se apresentaram significativamente abaixo das estimativas da própria Petrobras e as avaliações externas não eram, em nenhum momento (ocorreram várias fases de avaliações durante o processo), convergentes com as internas, principalmente em função das premissas econômicas adotadas.

212. Como se evidenciou, os gestores nem sequer discriminaram valores dos relatórios de avaliação econômica ou de suas diferenças, muito menos se municiaram de análise interpretativa de seus conteúdos. Encaminharam à deliberação superior (DIPs citados) lacônicas e genéricas expressões como: “faixa de valor para a Pesa, que era superior ao valor da oferta da Pampa para a Pesa”; “faixa de valor para os ativos de downstream e gás & energia, que era superior ao valor da oferta da Southern Cross”; “indicava um faixa de valor compatível com a oferta da Pampa para a Pesa”. De forma que mostra condução superficial e desprovida da exigida diligência em relação à questão apontada, que era crucial para a compreensão das estimativas de valores atribuídos aos ativos em negociação.

Valuations internos da Petrobras

213. Foram abordadas condutas negligentes à importância dos resultados trazidos pelos relatórios internos de avaliação econômica para os ativos em desinvestimento.

214. Ao contrário do que os justificantes pretendem demonstrar, ao relativizar a importância e a qualidade dos valuations internos da Petrobras, estes foram escrutinados pela fiscalização do TCU e mostraram-se criteriosos e alinhados com as premissas econômicas corporativas mais atualizadas e vigentes na Petrobras à época dessas avaliações.

215. Não obstante, prosseguindo na desqualificação dos próprios relatórios de avaliações econômicas internos da Petrobras, os defendentes os classificaram como otimistas para a “visão do vendedor”, fundados na “crença que a empresa iria investir valores muito superiores do que o historicamente vinha investindo na Pesa”, elevando os investimentos de forma incompatível com a conjuntura financeira, à época dos fatos, da Petrobras.

216. Todavia, o argumento no qual se fundaram para essa estratégia de defesa também não se sustentou ao ser observada a natureza técnica dos relatórios elaborados sob o critério de fluxo de caixa descontado.

217. Considerou-se incompreensível que as defesas deponham contra a capacidade de avaliação econômica interna da Empresa, justamente nas áreas principais (E&P e Estratégia), habilidade essencial para o sucesso de todo o programa de investimentos da Estatal na elaboração e revisão rotineira do Plano Estratégico Petrobras, ao classificar, nas respectivas peças de defesa, pejorativamente, como otimistas seus relatórios, ao mesmo tempo que os responsáveis foram omissos na avaliação crítica dos relatórios externos, os quais, como

avaliado pela equipe de fiscalização do TCU, adotaram questionáveis premissas que reduziram as estimativas de valor dos ativos da Pesa.

218. Se os gestores, ora justificantes, tivessem esse entendimento ainda durante o processo de desinvestimento, deveriam tê-lo manifestado naquela ocasião, solicitando, v.g., um aprofundamento dos respectivos estudos, visto que eram elaborados pela própria Petrobras.

219. Contudo, e na linha do apontado na fiscalização do TCU, faltou justamente a necessária profundidade de análises da parte dos responsáveis à época dos atos, em conduta explicitamente não diligente do processo de desinvestimento.

Diferenças entre as avaliações interna e as externas

220. Dada as grandes diferenças (na casa de centenas de milhões de dólares) entre os resultados das avaliações econômicas internas e as externas, a relevância da compreensão de suas causas foi motivo de questionamento da ausência das devidas análises por parte dos responsáveis.

221. A defesa fez considerações sobre metodologias para elaboração das avaliações econômicas, novamente buscando relativizar, em certa medida, a importância do referencial interno estimado para a Pesa.

222. Havia informações suficientes para comparar com as citadas nas avaliações externas. De forma que o processo de desinvestimento da Pesa era rico em informações para análises dos gestores, que não foram procedidas, ao contrário do que informa a intenção do justificante.

223. Apesar do grande rol de informações disponíveis, admitidas pelos justificantes, abdicaram de prospectá-las em compreensão dos respectivos parâmetros econômicos, tratando-as com injustificável superficialidade ante o problema da distância de valores para as estimativas internas. Desse modo, revelaram-se incongruentes os aspectos levantados pelos justificantes.

224. Analiticamente, se os gestores cumprissem, de modo diligente, suas funções, averiguando a consistência das premissas e parâmetros econômicos que embasaram as estimativas dos valuations internos e externos, os levariam a um contexto paradoxal. Se aceitassem os parâmetros externos, deveriam solicitar a revisão dos relatórios internos com essa crítica e, em consequência, questionar os próprios parâmetros corporativos, fonte de toda a estratégia de investimentos e desinvestimentos da Petrobras, tendo que fundamentar porque estariam errados. Se rejeitassem os parâmetros externos, redundaria na rejeição da oferta da Pampa. Esse é o ponto técnico de omissão dos gestores na avaliação dos relatórios que, em razão dessa lacuna, não conseguiram tangenciar nas razões de justificativa. Não se justifica pelas metodologias de análise econômica em si, mas decorrem da necessária verificação dos parâmetros técnicos e econômicos dos relatórios.

225. Em desvio do cerne da questão, que são as diferenças entre as estimativas (implicadas pelas diferenças de parâmetros técnicos e econômicos entre os valuations), os justificantes apontam para a distinção conceitual entre “valor” e “preço”. E, reiteradamente, pretendem reduzir a relevância do valuation interno, “Visão do Vendedor”, apelando para uma impropriedade atribuição de vício ao relatório de avaliação interna da Petrobras.

226. A retórica a partir da conceituação dos termos “preço” e “valor” se mostra inadequada para explicar as diferenças entre os valuations. A própria definição trazida pelos justificantes mostra que preço corresponde à “quantidade monetária diante da qual será efetivada a alienação” – no caso, a estabelecida no contrato de venda firmado com a Pampa Energia, e que os valuations (inclusive a fairness opinion), tratam de estimativas de valor que, inclusive são naturalmente diferentes por incorporarem visões de perspectivas distintas (do vendedor e do comprador), embora conciliáveis.

227. *Inclusive, há casos em que o comprador pode ter uma estimativa de valor maior do que a do vendedor (interesse na entrada em mercado complexo e restrito, por exemplo). E o vendedor sempre terá suas razões específicas para atribuir valor ao objeto de venda (estratégicas, de sinergia, históricas etc.), o que lhe confere (à Petrobras) total autonomia para acatar, ou rejeitar, eventuais propostas que, estas sim, estariam limitadas à “precificação” do mercado, ainda que aparentemente “justas”, mas sem alcance da “visão de valor” do proprietário do ativo em oferta. Até por isso, avalia-se a capacidade financeira dos potenciais interessados no processo – e que a Pampa Energia não possuía para os níveis de valor dos ativos calculados pela Petrobras.*

228. *Não há dúvidas que, além do preço da oferta, o processo de venda considera as condições contratuais adicionais para a complexa transferência de ativos. Também não é necessário recorrer ao Decreto 9.188/2017, para ressaltar a prioridade, na avaliação da venda, das melhores condições, materializadas a partir do maior retorno econômico direto e indireto. Na realidade, é o que a fiscalização do TCU esperava estar demonstrando no conteúdo processo de desinvestimento da Pesa, mas que os gestores não comprovaram ter realizado a análise mais específica, informada e refletida, previamente e para subsidiar a decisão de venda.*

229. *Avaliou-se que os justificantes não oferecem a indicação de qualquer elemento processual no desinvestimento da Pesa que demonstre a diligência dos responsáveis em responder à questão da aprovação da venda da Pesa a um valor significativamente abaixo da estimativa interna, considerando a magnitude das diferenças entre as avaliações (US\$ 438 milhões), inobstante todas as oportunidades processuais e recursos técnicos e administrativos disponíveis ao longo do procedimento de venda dos ativos.*

Celeridade

230. *Ao longo dos relatos expostos pela Equipe de Auditoria (peça 34) foi apontado o aspecto da celeridade na decisão da aceitação de oferta e o aparente descompasso entre a velocidade e a profundidade dos exames levados a termo, e que redundaram na aprovação do desinvestimento dos ativos da Pesa.*

231. *Assim, os aspectos formais do processo que, ainda segundo o Relato da fase anterior destes autos (peça 34), teriam maior impacto nos resultados do desinvestimento seriam:*

I) Rito de aprovação demasiado célere das proposições do DIP NN 40/2016 a qual, no mesmo dia em que se elaborou o documento interno, houve a apreciação das suas propostas pela Diretoria Executiva, essencialmente a exclusividade da negociação com a Pampa Energia, sinalizando a aceitação do valor base da oferta, conforme Comunicação de Decisão da Diretoria Executiva, Ata DE 5.273, item 21 - Pauta 184, sem análises criteriosas sobre os relatórios de avaliação econômica da Pesa;

II) Sobre o DIP A&D 32/2016, a apreciação no âmbito da DE ocorreu imediatamente no dia seguinte à respectiva apresentação. O processo fora composto de vasta documentação a ser analisada, 61 anexos, muitos deles com informações de elevada complexidade, o que implicaria a alocação de um tempo bem maior do que um dia para o estudo adequado dos documentos;

III) Possível inobservância do Regimento Interno do Conselho de Administração, ao estabelecer prazo mínimo de uma semana para envio prévio aos conselheiros de todo o material necessário às análises para a tomada de decisão;

IV) Em 13/5/2016, apenas um dia após as deliberações da DE e do CA, ocorreu a celebração do SPA.

232. Os justificantes não conseguiram justificar a celeridade, na condução dos trabalhos, pela falta de tempo de análise de seus elementos essenciais, previamente à deliberação fundamental. A contradição se dá por meio da declaração dos defendentes de ter havido oito meses, entre a apresentação inicial de ofertas e a deliberação, e não se ter reservado, no mínimo, o prazo regimental de uma semana para análise dos relatórios e pareceres finais. Em nenhum argumento foi explicada que a data de 12/5/2016 seria peremptória para a decisão do desinvestimento, deixando sem a aparente justificativa do motivo pelo qual se precipitou, no caso concreto, a finalização do processo no ápice de sua criticidade.

233. Ao mesmo tempo, os justificantes confirmam a percepção da fiscalização do TCU ao declararem a utilização “meramente, formal, de elaboração de documentos outrora necessários”, que, na realidade, são essenciais à compreensão do mérito da decisão.

234. Seguiram corroborando outros aspectos relativos à precariedade da diligência na decisão de venda ao confirmarem que “a conclusão não tenha sido obtida com base na análise do DIP 32/2016” (documento fundamental de proposição). Isto posto, se as informações DIP 32/2016 e seus 61 anexos, que fundamenta a análise e proposta de deliberação, juntando avaliações econômicas e pareceres essenciais (jurídico, tributário, conformidade, entre outros), além de alertas relevantes, essenciais, portanto, à decisão, não foram devidamente analisadas e consideradas, estampa-se, definitivamente, a falta de diligência dos responsáveis.

235. Ainda, a argumentação de defesa considera que a decisão “torna-se cada vez mais complexa, a partir, justamente, do acúmulo desse conteúdo” e contradiz-se, afirmando tratar a conclusão de apenas “uma decisão pontual” em um processo de desinvestimento.

236. Outro aspecto relevante na análise da argumentação, é que, embora os justificantes queiram dar a entender que os gestores se instruíram ao longo do processo de desinvestimento, a negociação somente se configurou em versão para análises e avaliações necessárias à deliberação final a menos de duas semanas da decisão de venda. Isto porque, até aquela data, havia sido alterada a conformação dos ativos do desinvestimento, condição essencial para a valoração da transação, que só havia sido iniciada em 20/4/2016, conforme relata o valuation interno da Petrobras (DIP A&D 32/2016, Anexo 50, p. 119).

237. De conseguinte, as percepções aventadas pela defesa não se sustentam nos fatos. Somente ao final do mês de abril de 2016 e início de maio subsequente haveria condições de os gestores começarem a se inteirar sobre as condições de venda. Os elementos anteriores eram de caráter mais processual do que condicionante – e que não foram devidamente analisados para a evolução do desinvestimento. Os pareceres sobre a versão definitiva do negócio somente começaram a serem elaborados e concluídos às vésperas da deliberação final. O último valuation interno foi elaborado em 10/5/2016, assim como outros pareceres fundamentais. Se já houvesse suficiência de informações e claro entendimento a respeito, não haveria, a nosso modo de pensar, até a necessidade dessa última avaliação.

238. Mesmo o DIP A&D 32/2016, formalmente datado em 11/05/2016 (que já seria concomitante a outros pareceres, ou seja, sem a devida análise prévia) tem, no documento disponibilizado ao TCU, versão de 13/05/2016, conforme registro digital no corpo do documento, indicando ajustes realizados após a deliberação do Conselho de Administração e, portanto, a precariedade intrínseca desse DIP (versão original consolidada simultaneamente às deliberações).

239. Nesse diapasão, os colegiados não apreciaram as informações essenciais, consignadas em normativos internos, desprezando as razões de ser destes ao tratá-los como mera formalidade. Os diretores levaram documentação pretensamente completa (de fato, com pendências), sem a devida análise e revisão, aos colegiados. A Diretoria Executiva deliberou sem análise,

inclusive sem a inclusão do valuation report requerido para a decisão. E o Conselho de Administração deliberou em sobreposição à DE (mesmo dia), sem avaliar, diligentemente, o processo deliberativo e a formação da deliberação precedente, e sem observar o prazo regimental.

240. Assim, não há motivação estratégica, empresarial ou corporativa a impor aquela data específica como crucial para o desfecho do processo de desinvestimento. Conforme contextualizado, havia apenas o horizonte de mudanças na gestão da Petrobras. Eventuais interesses pessoais não foram identificados no processo. Consolidou-se, dessa forma, evidências das negligências nas análises de importante rol de documentos de suporte à decisão, mormente em supressão de prazo necessários a regular e necessária avaliação.

Aprovação da venda da Pesa a um valor abaixo da estimativa interna

241. No tocante à aprovação da venda da Pesa a um valor abaixo da estimativa interna de geração de valor desse ativo à Petrobras na sua permanência no portfólio da estatal, sem supostamente dispender tempo razoável para a devida análise, sem apresentar a respectiva justificativa, sem avaliação de alternativas e sem solicitar informações adicionais necessárias para a tomada de uma decisão informada e refletida, foram analisadas as razões de justificativas.

242. Os justificantes pontuaram não ser a avaliação interna o chamado “preço justo”, expressando tão-somente a visão do vendedor. Acrescentou que não pode ser considerada como critério único e absoluto do desinvestimento.

243. Contudo, a Sistemática de Desinvestimentos da Petrobras orienta no sentido de os processos de desinvestimentos obterem a “visão vendedor” e a “visão comprador”. No caso de desinvestimento, a “visão vendedor” é a da própria Petrobras e dispõem sobre a metodologia de elaborá-la internamente. Portanto, é esse o parâmetro natural para os gestores fazerem a análise das eventuais ofertas. Não há qualificação como preço real, justo ou critério de julgamento das propostas. Trata-se, especificamente, de referencial base de valor para, a partir do qual, analisar e justificar a aceitação ou rejeição das ofertas, fundamento básico que faltou ao processo de desinvestimento da Pesa.

244. Ao longo do tempo, a naturalidade desse entendimento acabou por se externar por explícita disposição na Sistemática atual, em vigor desde 12/8/2021, consoante aprovação da proposta de revisão pela Diretoria Executiva, reunião 5.828, item 7, pauta 345, de 9/8/2021, conforme seu dispositivo 7.3.2:

7.3.2. Caso o valor da transação se situe em patamar inferior ao Cenário Base constante do Relatório Interno de Avaliação Econômico-financeira, a pauta deverá conter tópico específico esclarecendo aos decisores os fatores que justificam a vantajosidade da transação, fundamentada, minimamente, nas seguintes análises adicionais, a serem emitidas por RISCOS:

- a) Identificação e avaliação de riscos e oportunidades da alternativa de postergação da venda;*
- b) Análise quantitativa dos riscos do valor do ativo no Cenário Base, considerando as incertezas das principais variáveis que o afetam, para fins de comparação com o valor da proposta e com o seu valor nos demais cenários corporativos.*

(grifos desta instrução).

245. Ou seja, a própria Petrobras, após bastante maturação e revisão do tema, findou por convergir com a linha de raciocínio estruturada pela equipe de fiscalização no caso da Pesa. E não se trata, aqui, apenas de um dever normativo da Sistemática. A conduta naturalmente exigida (e esperada) dos gestores, ainda no caso da Pesa (sob versão da Sistemática de Desinvestimentos de 2014) era o dever de diligência em justificar detidamente o preço de venda bastante abaixo da referência interna de valor.

246. *Se todas as condutas diligentes dos gestores precisarem estar detalhadas em normativos, não seria necessário selecionar gestores com qualificações específicas. Bastavam funcionários capazes de cumprir os manuais internos. Os controles (externos e internos) devem ser capazes de avaliar acerca das diligências das condutas dos gestores, independente de previsão normativa específica, tendo o contexto, as causas e as consequências vinculadas ao ato, além das normas gerais. Segue o mesmo raciocínio do desenvolvimento conceitual de culpa grave, associado com o esperado do gestor “médio” para avaliar a conduta. A alegação de não haver previsão expressa para a adoção de determinadas condutas é, na prática, postura omissiva no sentido de assumir obrigações de bem desempenhá-las, observando-se os princípios legais, regimentais e estatutários envolvidos, assim como, no fundo, a defesa dos interesses da Petrobras.*

247. *A defesa fez ainda considerações sobre metodologias para elaboração das avaliações econômicas, novamente buscando relativizar, em certa medida, a importância do referencial interno estimado para Pesa. Invocou-se, também, o art. 5º do Decreto 9.188/2017, editado após os fatos, o qual estabeleceu que os processos de desinvestimento teriam como finalidade a “obtenção do melhor retorno econômico para a sociedade de economia mista”.*

248. *A busca de maior retorno econômico, preconizada no Decreto 9.188/2017, posteriormente editado, também se alinha a priorizar ao referencial da “visão do vendedor” e uma das formas de buscar esse objetivo é zelar pela competitividade do processo, comprometida, no caso da Pesa.*

RESUMO

249. *O processo de desinvestimento da participação da Pesa ficou caracterizado pela pouca competitividade, executado em um período de transição de governo e política na Argentina, sem que os gestores da Petrobras tenham adotado providências para mitigar esse impacto inibidor de propostas para os ativos.*

250. *O baixo interesse de empresas interessadas nos ativos de um importante agente econômico no setor de energia, petróleo e gás natural na Argentina abriu espaço para que uma empresa outsider participasse do processo. A conclusão da venda para a Pampa Energía surpreendeu o mercado com a adquirente, havendo, inclusive, comentários de decepção com o valor da transação, conforme um dos analistas relacionados pela documentação da oitiva da Petrobras.*

251. *A Petrobras deliberou sobre a aceitação da oferta para o desinvestimento em 12/5/2016, também em período de transição de governo no Brasil, que redundaria em mudanças de gestão na própria Petrobras.*

252. *O TCU realizou dois extensos trabalhos de investigação no processo de desinvestimento da Pesa, que reunia uma complexidade de ativos em vários segmentos e países. O primeiro decorreu de solicitação do Congresso Nacional, em razão de suspeitas sobre a forma que transcorreu a transação, com repercussão na Argentina e no Brasil. O segundo representou aprofundamento decorrente da primeira fiscalização, que indicou a necessidade de avaliar especificamente a complexidade econômica das avaliações para auxiliar a transação e os correspondentes fundamentos para a decisão da Petrobras.*

253. *Constatou-se que o processo de desinvestimento foi realizado com inobservância a disposições de normativos internos da Petrobras, em especial à Sistemática de Desinvestimentos estabelecida em 2014. A mais grave irregularidade está relacionada à substituição de funções essenciais da Comissão de Alienação instituída para o desinvestimento dos ativos da Pesa por atuação de gestores da Estatal que estiveram envolvidos no processo decisório da venda.*

254. *A consequência dessa irregularidade foi o acolhimento, no processo de desinvestimento, da empresa Pampa Energia, fora do curso regular de seleção de interessadas, em descon sideração de critérios relativos à insuficiência de sua capacidade financeira ante à estimativa da Petrobras para o valor dos ativos e à avaliação de grau de risco de integridade (GRI) considerado alto. Em sequência, decidiu-se pela exclusividade de negociação com a Pampa, em detrimento de propiciar oportunidade para novas propostas.*

255. *Verificou-se também que as análises do valor de oferta e das avaliações econômicas dos ativos foram apresentadas aos colegiados da Petrobras com pontos de vieses e inconsistências tendentes a melhorar a visão de valor da oferta e reduzir a percepção de diferença para as estimativas internas de valor para os ativos. Havia riqueza de informações e parâmetros econômicos relevantes para explicar as diferenças à administração que tiveram tratamento negligenciado.*

256. *Outro fato relevante no desinvestimento foi a falta de transparência e registros da negociação da venda com a Pampa Energia, incluindo alteração no objeto da transação estabelecido na divulgação aos interessados. A oferta foi aceita pelos colegiados sem que houvesse a formalização da proposta.*

257. *Foram detectados problemas na execução dos pareceres contratados para subsidiar o processo de desinvestimento: conflito de interesses na atuação do Banco Evercore, assessor financeiro, e do Banco Credit Agricole, emissor da Fairness Opinion; contratação irregular do Banco Itaú para elaboração do valuation report, que foi executado de forma precária e precipitada a apenas um dia após a assinatura do contrato.*

258. *Por derradeiro, verificou-se que a decisão de aceitação da oferta da Pampa Energia foi deliberada de forma injustificadamente célere, violando os prazos mínimos para a deliberação, em sucessivos atos praticados em menos de 24 horas da formação da documentação de suporte (que não estava plenamente constituída), descon siderando as análises de extensos e importantes pareceres técnicos.*

259. *Concluiu-se que a aceitação da oferta, com diferença negativa de US\$ 438 milhões em relação a avaliação interna, correspondentes a 27,51% inferior ao preço base de referência calculado pela Petrobras, não teve justificção apresentada pelos decisores, revelando grave falta de diligência na decisão adotada, bem como em descon siderar o dever de supervisão do Conselho de Administração e os pontos de atenção iminentes do processo de desinvestimento, conforme apontado pela fiscalização do TCU.*

260. *Considerando os achados da fiscalização em confronto com os argumentos apresentados, constatou-se que a venda da participação da Petrobras na Pesa ocorreu de forma irregular, precipuamente pela ausência de justificção do preço de venda conjugada com diversas irregularidades praticadas na condução do processo de desinvestimento. Tais fatos não deveriam se consumir descon siderados pelos colegiados decisores (DE e CA).*

CONCLUSÃO

261. *Conforme sintetizado no Resumo, as fiscalizações no processo de desinvestimento da participação na Pesa apontaram falhas e irregularidades que culminaram na venda dos ativos por uma diferença negativa de valor em relação a avaliação interna da Petrobras, indicando potencial perda de valor de até de US\$ 438 milhões (27,51% abaixo do valor de referência Petrobras), sem demonstração de análises e justificativas pertinentes e suficientes exigíveis da parte dos decisores.*

262. *Os apontamentos dos relatórios resultantes das fiscalizações foram amplamente oportunizados à manifestação da Petrobras e seus gestores nas diversas etapas deste processo. Por último, foram ouvidos em oitiva da Petrobras e audiência dos responsáveis.*

263. *Compiladas e avaliadas as informações e os argumentos trazidos aos autos, as análises e conclusões estão dispostas nos Apêndices A e B (peças 370 e 371), conforme as sínteses precedentes informam.*

264. *Quanto às preliminares suscitadas, destaca-se a análise efetuada da prescrição da pretensão punitiva, da pretensão de ressarcimento e intercorrente, examinadas de acordo com os parâmetros fixados pela Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022.*

265. *Com respeito à contagem do prazo prescricional, caracterizaram-se sucessivas causas interruptivas do prazo, conforme o estabelecido pela Resolução-TCU 344/2022, art. 5º, II, haja vista que configurados atos inequívocos de apuração do fato. O último deles datado de 14/5/2021, sem que se atingisse o curso de cinco anos contados de 2/6/2016 (termo inicial). Isto posto, o eventual prazo quinquenal somente chegaria ao seu ensejo em 14/5/2026.*

266. *Sobre a prescrição intercorrente, a data de ingresso do último documento de defesa (peça 352), no Conecta, é 15/7/2021, às 21:32:32, momento a partir que se aferiria eventual inércia no andamento processual no âmbito do Controle Externo. Isto posto, é razoável o curso do prazo trienal já em 16/7/2021, termo inicial do prazo prescricional especial (art. 8º da Resolução/TCU 344/2022), cujo termo final ocorrerá em 16/7/2024.*

267. *No tocante às demais preliminares alegadas, concluiu-se pela ilegitimidade do então conselheiro Luciano Galvão Coutinho, para figurar no respectivo chamamento à responsabilização, haja vista não ter presenciado a reunião de natureza deliberativa, bem como pela exclusão da responsabilização do senhor Gustavo Tardin Barbosa, então Gerente de Finanças, comprovado que não figurou dentre os presentes ao ato pelo qual lhe foi questionada a responsabilidade.*

268. *Ainda, sobre a preliminar de individualização da conduta, não restou caracterizada a aplicação de conduta abrangente ao exame dos fatos. Ademais, a especificidade da conduta esperada, do agir com diligência, repousa na descrição das atribuições dos responsáveis, em cada caso. Na realidade, as condutas descritas se mostraram plenamente distintas entre si, e bem assim conexas aos eventos que lhe serviram de suporte fático, permitindo razoável compreensão dos fatos impugnados, e da relação de causalidade esperada.*

269. *A respeito da questão preliminar alusiva ao descumprimento à vedação do “reformatio in pejus”, restou patente não se cuidar da hipótese aduzida, pois não se está decidindo acerca de matéria recursal.*

270. *Adentrando aos aspectos da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro - LINDB, em especial os artigos 22, 23, 24 e 27, entende-se que a matéria ventilada não se constituiu propriamente em matéria preliminar, pois não retardaria o exame do mérito, mas aspecto relevante no próprio exame do mérito das condutas adotadas pelos responsáveis.*

271. *Passando ao mérito, confrontou-se as justificativas com os apontamentos da instrução fundamentadora das audiências (peça 34).*

272. *Tendo uma venda de ativos da Petrobras cujo expoente é uma potencial perda de valor para Estatal (em razão da não justificativa da diferença de valor para a estimativa criteriosamente calculada pelas áreas internas competentes e habilitadas – para especificar, a visão Petrobras conforme sistemática própria) como centro de uma série de procedimentos indevidos e irregulares que concorreram para o resultado, as justificativas não alcançaram demonstrar evidências para seus argumentos a partir do grande rol de informações contidos no próprio processo de desinvestimento.*

273. Além de apresentarem argumentação contraditória quando confrontadas com os normativos que regulam o processo de desinvestimento, observou-se, muitas vezes, a exposição de razões deslocadas do cerne dos apontamentos.

274. Neste sentido, destaca-se a frequente ênfase à importância do desinvestimento para a Petrobras, como se, por si só, justificasse o preço de venda, sem adentrar na demonstração da vantajosidade do valor da transação. Também foram defendidos os relatórios externos de avaliação econômica, com exercícios de variação de taxa de juros e projeções de preços que não estavam no processo, sem, contudo, demonstrar, objetivamente com dados do processo, em que medida ou por quais razões, os parâmetros econômicos (taxa de juros e preços de petróleo e gás) dessas avaliações eram mais aceitáveis do que os mesmos indicadores corporativos que suportam todo o plano de investimento e estratégias da Petrobras.

275. Na falta de materialidade e objetividade para alguns argumentos, os justificantes recorreram à tentativa de relativização das normas internas e até dos relatórios técnicos internos de avaliação econômica, criticando-os como otimistas. Crítica esta que só comportava no âmbito do processo de desinvestimento, pois a decisão foi adotada sob aquelas dadas informações. Qualquer informação que devesse ser corrigida, a providência deveria ser logicamente adotada antes da decisão. Foi demonstrada a impropriedade da argumentação.

276. De mesma forma, os justificantes procuram relativizar as normas e os princípios que organizam o processo decisório na Estatal para a realização de deliberações de forma informada e refletida. Contudo, além de não apresentarem razão para que a decisão de aceitação da oferta tenha sido precipitada para o dia 12/5/2016, atropelando-se os prazos dos colegiados e submetendo as equipes técnicas de elaboração dos pareceres de suporte a prazos inadequados, foi demonstrado que as condições finais efetivas da oferta (que não havia sido formalmente colocada) não foram devidamente analisadas pelos decisores.

277. Completou-se o contexto com a refutação dos argumentos de que todas as informações necessárias aos decisores foram adicionadas antes da deliberação e que as falhas apontadas nos pareceres externos não são relevantes, não podendo os gestores se contraporem à independência dos contratados. Demonstrou-se que, apesar do extenso rol de informações, não foram encaminhadas de forma precisa e com detalhamentos essenciais aos decisores. Ao contrário, identificou-se introdução de viés de visão sobre o valor de oferta.

278. Quanto aos pareceres externos, seus vieses não foram mitigados – o que deveria ser feito e sem implicação na independência técnica de seus elaboradores. O último relatório, contratado por R\$ 660 mil à época, não foi sequer submetido à apreciação da Diretoria Executiva na deliberação.

279. Importante ressaltar a irregularidade de substituição das funções essenciais da Comissão de Alienação no processo de desinvestimento em razão dos atos subsequentes serem determinantes para o direcionamento do processo de venda e de que, juntamente com os vieses de avaliação nas proposições que foram submetidas aos colegiados da Petrobras, tais fatos devem ser considerados na dosimetria das penas a serem aplicadas aos responsáveis, considerando a participação de cada agente e a comissividade de suas condutas.

280. Ficou esclarecido que o princípio do business judgement rule (a chamada “regra de decisão empresarial”) não pode ser invocado em virtude da falta de informação e de reflexão por parte dos responsáveis, como ocorreu na ausência de diligência do Conselho de Administração da Petrobras pela falta de análise e questionamento no complexo conjunto de informações, que apresentava discrepância de valores, inconsistências e outras red flags existentes no processo de desinvestimento da Pesa.

281. *Verificou-se que a jurisprudência do TCU destaca que o dever de diligência, entendido como uma obrigação de meio, e não de resultado, exige que o administrador deve investigar de forma mais cuidadosa revisando relatórios financeiros e demais documentos relevantes aos negócios sociais da administração – o que não foi cumprido no processo de desinvestimento da Pesa.*

282. *Também foi abordada a incidência das regras estabelecidas pela Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) no caso concreto, com impacto na avaliação do elemento subjetivo da conduta dos agentes.*

283. *No TCU, firmou-se o entendimento, para a aplicação de multa de natureza sancionatória (art. 58 da Lei 8.443/1992), de ser requerida a presença de dolo ou da culpa grave na conduta do responsável. Ainda nesse sentido, que o erro grosseiro, no entender desta Corte de Contas, é aquele praticado com culpa grave.*

284. *Concluiu-se que os responsáveis não observaram o dever de diligência previsto na Lei 6.404/1976, “ao não adotar ações que dele seriam esperadas na função que ocupa, caracterizando falha inescusável e que caracteriza culpa grave, enquadrando-se no conceito de ‘erro grosseiro’ da LINDB”.*

285. *Neste sentido, as razões de justificativa foram rejeitadas em sua ampla maioria, ensejando a proposta de penalização dos responsáveis conforme articulado ao final deste tópico.*

286. *Relativamente à proposta de instauração de tomada de contas especial contida na instrução de peça 34, consignou-se, no Apêndice A, a revisão daquele entendimento, em razão de se reconsiderar a então indicação de um prejuízo estimado de US\$ 438 milhões, devendo ser mais precisamente abordada como potencial perda daquele valor para a Petrobras em seus ativos.*

287. *Explicitou-se que o montante apontado se trata de um limite superior do intervalo de uma diferença que poderia, em tese, ser regularmente concretizada, desde que justificada (procedimento não observado no desinvestimento fiscalizado), até mesmo em um valor menor do que o observado. Além disso, para a hipótese de rejeição da oferta da Pampa Energia combinada com a retomada do processo de venda, em busca de um melhor resultado econômico, não se teria como efetivamente estimar qual seria o resultado e a diferença.*

288. *Desse modo, considerando os pressupostos de instauração de tomada de contas especial - TCE, de acordo com o art. 5º da IN/TCU 71/2012, sob o aspecto de quantificação de eventual dano à empresa sobreviria dificuldade em ser assertivo, pois a perda de valor para a Petrobras ser “potencial” significa que sua apuração poderia variar de valor zero até o total do resultado da diferença de valor da venda para a estimativa interna da Estatal (US\$ 438 milhões).*

289. *Considerando não se vislumbrar um claro enquadramento nos pressupostos de instauração e desenvolvimento de tomada de contas especial, estabelecidos pela IN/TCU 71/2012, bem como as dificuldades para desenvolvimento do processo, concluiu-se desconsiderar a proposta de conversão dos presentes autos em TCE consignada à instrução de peça 34.*

290. *Em perspectiva paralela, e de conseqüente, torna-se ainda mais relevante, caso as razões de justificativas dos responsáveis não sejam acatadas, aplicar-lhes a sanção legal correspondente, considerando a correlação dos fatos que implicaram notória exposição ao risco de elevada perda de valor potencial à Petrobras com as respectivas condutas.*

291. *Por último, cabe resgatar alerta já introduzido à conclusão da peça 34 (p. 107):*

655. *Portanto, não basta haver normas, roteiros e procedimentos, se os gestores não os aplicam plenamente conforme suas finalidades, mas tão somente procuram demonstrar cumprir as formalidades. O tratamento conferido aos relatórios e pareceres contratados de avaliações econômicas externos para o desinvestimento demonstraram fortemente esse tipo de conduta.*

656. *De modo que a venda da participação acionária da Petrobras na Pesa se mostra paradigmática como um case de procedimentos que não devem ocorrer em seus processos de desinvestimentos, além de aspectos essenciais que foram negligenciados.*

292. *Portanto, diante de um complexo processo de desinvestimento de ativos de materialidade superior a US\$ 1 bilhão, com aceitação de oferta cerca em US\$ 438 milhões inferior à visão de valor da Petrobras para esses ativos (potencial perda de 27,51% do valor), sem as necessárias justificativas, não basta a responsabilização pela condução indevida do procedimento de venda.*

293. *No tocante à responsabilização dos agentes da Petrobras, considerando a rejeição das razões de justificativa apresentadas, em sua ampla maioria, nas três instâncias decisórias, mereceu destaque a ponderação em face da jurisprudência desta Casa.*

294. *Assim sendo, a instrução inicial, com o chamamento dos responsáveis, e particularmente o presente exame, descreveram de modo expresse e razoável, em cada etapa: as condutas dos agentes – de natureza omissiva/comissiva; o nexo de causalidade entre a omissão (inexistindo a omissão, o desfecho seria diverso do sucedido) e o resultado (descumprimento de normas internas e a venda da Pesa a preços não justificados em face da avaliação interna); assim como a necessária avaliação da reprovabilidade da conduta dos agentes (a culpabilidade).*

295. *Necessário lembrar que foi pontuado sobre o aspecto de quantificação de eventual dano à empresa que, por dificuldade em se fixar, assertivamente, o quantum debeatur, foi considerada a perda de valor imputada à Petrobras ser potencial, em estimativa que poderia variar em valor inferior à diferença observada entre a oferta da Pampa e a estimativa interna da Estatal, conforme se retomasse o desinvestimento, então de forma regular, para novas ofertas.*

296. *Em linha analógica com o caso concreto, e diante da impossibilidade material em se dimensionar o eventual débito imputável, invocamos a jurisprudência selecionada a seguir, antecedida das respectivas ementas:*

É possível o julgamento pela irregularidade das contas especiais, com aplicação de multa ao gestor responsável, quando os elementos trazidos aos autos não permitem a apuração do exato montante do débito ou a estimativa do seu valor, mas autorizam afirmar ter havido dano ao erário em razão da antieconomicidade do ato. (Acórdão 4224/2017-Segunda Câmara, Relator: Augusto Nardes).

É possível o julgamento pela irregularidade das contas especiais, com aplicação de multa ao gestor responsável, quando os elementos trazidos aos autos não permitem a apuração do exato montante do débito ou a estimativa do seu valor, mas autorizam afirmar ter havido dano ao erário em função da antieconomicidade do ato. (Acórdão 9774/2016-Segunda Câmara, Relator: André de Carvalho).

É possível o julgamento pela irregularidade das contas especiais, com aplicação de multa ao gestor responsável, quando os elementos trazidos aos autos não permitem a apuração do exato montante do débito ou a estimativa do seu valor, mas autorizam afirmar ter havido dano ao erário em função da antieconomicidade do ato. (Acórdão 7935/2014-Segunda Câmara, Relator: Augusto Sherman).

Julgam-se as contas especiais irregulares, mesmo sem imputação de débito, quando o dano ao erário não for efetivamente afastado, mas apenas ausentes os dados necessários para a apuração

do exato montante ou para a estimativa do valor do débito. (Acórdão 2699/2013-Plenário, Relator: Augusto Sherman).

297. De lembrar que, na linha do Acórdão 1882/2021-Plenário, Ministro Aroldo Cedraz, para a eventual apenação dos responsáveis deve-se atentar para o nível de gravidade dos ilícitos apurados, a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas, a materialidade envolvida, o grau de culpabilidade dos responsáveis, e a isonomia de tratamento com casos análogos. Entende-se que tais requisitos foram plenamente preenchidos ao longo da exposição lançada nesta peça, onde se descreveu, ao longo dos exames, a modalidade gravosa dos fatos, valoraram-se as suas circunstâncias, objetivou-se a materialidade do desinvestimento, assim como pontuou-se a reprovabilidade das condutas perpetradas. Por derradeiro, o caso foi balizado por arestos anteriores deste Tribunal para fins de cotejo analítico da abordagem adotada.

298. Quanto à punição mediante aplicação de multa, conforme já deliberou esta Corte no Acórdão 1620/2019-TCU-Plenário, Ministro Bruno Dantas, “a responsabilização no âmbito do TCU não exige a configuração de dolo, bastando que o agente tenha agido com culpa grave”. Nesse sentido os Acórdãos 2391/2018-TCU-Plenário, Ministro Benjamin Zymler, e 11762/2018-TCU-2ª Câmara, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

299. Já a fixação do valor, a cargo do Relator, obedecerá ao exame do caso concreto, sendo compatível com a gravidade da conduta globalmente considerada, atendo-se à lesividade de seus efeitos e à culpabilidade do agente. E por fim, fia-se pelo princípio da razoabilidade, observados os subcritérios da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito da pena.

300. Vale acrescentar que, por declinar da imputação de débito aos responsáveis, foca-se na reprovabilidade das condutas dos agentes, sem extensão ao dano concreto, mas intimamente relacionadas à exposição da Petrobras ao risco de dano potencial, que implica em negligência à proteção aos interesses da Estatal e, por consequência, afasta também qualquer pressuposto de boa-fé dos atos questionados.

301. Irregulares ante as condutas objetivas legalmente esperadas dos administradores, não há que se escusar por ação, ainda que descuidada, em defesa do melhor interesse da Petrobras (no caso, a concretização do desinvestimento), quando demonstrado que os interesses da Companhia foram relegados pela ausência primordial de análise de economicidade do negócio, preterida por priorização de objetivos específicos dos administradores ou mesmo vontade de concretização de negócio com empresa classificada com elevado grau de risco de integridade. Se, objetivamente, quebraram (todas as instâncias decisórias) as regras de conformidade processual para forçar a decisão desprovida de justificativas essenciais, não há como sobrevir boa-fé subjetiva.

302. Atinente ao Conselho de Administração - CA, destaque-se que a instrução concluiu pela negativa de cumprimento do dever de diligência previsto na Lei 6.404/1976, “ao não adotar ações que dele seriam esperadas na função que ocupa, caracterizando falha inescusável e que caracteriza culpa grave, enquadrando-se no conceito de ‘erro grosseiro’ da LINDB”. Ademais, incumbe, precipuamente, conforme o art. 29 do Estatuto da Petrobras, aos membros do conselho de administração, dentre outros atributos.

(...)

III- 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;

(...)

IX- 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 ou por seus membros;

(...)

(Sublinhas nossas).

303. Recordou-se, em especial, que, na Petrobras, o CA dispunha do apoio administrativo e técnico do gabinete da presidência, da secretaria-geral, dos assistentes do Conselho e mais recentemente dos comitês temáticos, o que facilita e viabiliza a atuação diligente do CA. Não obstante, nenhum dos justificantes apresentou qualquer análise individual, questionamento ou demanda por informações específicas para a venda da Pesa ao suporte técnico então disponível.

304. As deliberações alusivas às reuniões 1.443 e 1.445 do Conselho de Administração não lograram efetivamente observar: o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios; o dever de exigir a disponibilização das informações suficientes e necessárias para subsidiarem sua tomada de decisão; dever investigar de forma mais cuidadosa, revisando relatórios financeiros e demais documentos relevantes aos negócios sociais; na ocorrência de “red flags”, ou seja, alertas, o dever de investigar os fatos mais detalhadamente; e o dever de fiscalizar a gestão da diretoria executiva da Companhia.

305. No caso, revelou-se a negligência do CA a uma extensa lista de “red flags”, das mais básicas, de imediata verificação, às mais essenciais, vinculadas à essência dos elementos de avaliação de um desinvestimento. De modo que a ausência de cuidado na decisão não tem como ser atribuída a mero equívoco ou descuido, mas por negligência deliberada, até mesmo por destaque de um membro do Conselho, que alertou (consignado em ata) para a falta de condições mínimas para tomar a decisão naquela data.

306. Para casos tão evidentes como esse, espelha-se no §1º do art. 158 da Lei 6.404/1976:

§ 1º O administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática. Exime-se de responsabilidade o administrador dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião do órgão de administração ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, no conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembléia-geral.

(grifo desta instrução)

307. Dessa forma, ficou materializada a ciência dos responsáveis de suas condutas ao perseverarem em suas omissões impeditivas de uma tomada de decisão informada e refletida, ante à diligente manifestação de um membro do Conselho, consolidando a impossibilidade de alegação de boa-fé dos decisores.

308. Portanto, os responsáveis restaram incursos em atos praticados com grave infração a normas legais e regulamentares de natureza operacional (art. 58, II, da LOTCU), decorrentes da condução do processo de desinvestimento com graves infrações a normas legais e regulamentares, máxime pelo afastamento efetivo da comissão de alienação em participar regularmente do certame e pela condução do procedimento com demasiada celeridade, em prejuízo de avaliações essenciais, assim como ato de gestão com possível impacto antieconômico (dano ao erário), sem a devida justificativa, do qual decorreu a efetiva alienação da Pesa, conforme esclarecido pelas análises desta instrução.

309. Isto posto, a conduta dos conselheiros caracterizou afronta ao descumprimento dos deveres de lealdade (art. 155, inciso II, 1ª parte, da Lei 6.404/1976) e de diligência (art. 153, c/c art. 142, inciso III, da Lei 6.404/1976), dos arts. 28, inciso III, e 29, inciso V, do Estatuto da Petrobras, dos itens 3.1.3, 3.1.8, 3.2.5, 3.4.1, 5.7.1 e 5.10.2 do Regimento Interno do Conselho de Administração da Petrobras, e dos princípios da decisão informada e da decisão refletida, além do subitem 3.3.1.5 da Sistemática de Desinvestimentos e do DIP Jurídico 178/06, delineando-se o elemento subjetivo culpa grave, enquadrado no conceito de ‘erro grosseiro’ da LINDB”, cabendo a aplicação da multa do art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, a Aldemir Bendine, Luiz Nelson Guedes de Carvalho, Segen Farid Estefen, Walter Mendes de Oliveira Filho, Jeronimo Antunes, Francisco Petros Oliveira Lima Papathanasiadis, Durval Jose Soledade Santos e Guilherme Affonso Ferreira – todos esses presentes nas reuniões deliberativas 1443 (2/5/2016) e 1445 (12/5/2016) do Conselho de Administração da Petrobras.

310. A seu turno, e no tocante aos membros da Diretoria Executiva, esses foram chamados a justificar seis tópicos de irregularidades.

311. Segundo o Estatuto Social da Petrobras, é atribuição dos diretores executivos, dentre outras, na prática, servir como instância intermediária ao Conselho de Administração, em especial nas atribuições de planejamento descritas pelo art. 34 do Estatuto Social. Ademais, são também administradores da sociedade anônima nos termos do parágrafo único do art. 16 da Lei 13.303/2016.

312. Nessa trilha, as deliberações alusivas às reuniões 5.273 e 5.289 da Diretoria Executiva, assim como, acrescendo àqueles, os atos dos Diretores de Contato, a saber Ivan de Souza Monteiro e Solange da Silva Guedes, não lograram efetivamente observar: o cuidado e a diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios; o dever de exigir a disponibilização das informações suficientes e necessárias para subsidiarem sua tomada de decisão; dever de investigar de forma mais cuidadosa, revisando relatórios financeiros e demais documentos relevantes aos negócios sociais; e, na ocorrência de “red flags”, ou seja, alertas, o dever de investigar os fatos mais detalhadamente.

313. Portanto, os responsáveis restaram incursos em atos praticados com grave infração a normas legais e regulamentares de natureza operacional (art. 58, II, da LOTCU), decorrentes da condução do processo de desinvestimento com graves infrações a normas legais e regulamentares, máxime pelo afastamento efetivo da comissão de alienação em participar regularmente do certame e pela condução do procedimento com demasiada celeridade, em prejuízo de avaliações essenciais, assim como ato de gestão com possível impacto antieconômico (dano ao erário), sem a devida justificativa, do qual decorreu a efetiva alienação da Pesa, conforme esclarecido pelas análises desta instrução.

314. Isto posto, a conduta dos diretores executivos caracterizou afronta ao descumprimento dos deveres de lealdade (art. 155, inciso II, 1ª parte, da Lei 6.404/1976) e de diligência (art. 153, c/c art. 142, inciso III, da Lei 6.404/1976), dos arts. 28, inciso III, e 29, inciso V, do Estatuto da Petrobras, dos itens 3.1.3, 3.1.8, 3.2.5, 3.4.1, 5.7.1 e 5.10.2 do Regimento Interno do Conselho de Administração da Petrobras, e dos princípios da decisão informada e da decisão refletida, além do subitem 3.3.1.5 da Sistemática de Desinvestimentos e do DIP Jurídico 178/06, delineando-se o elemento subjetivo culpa grave, enquadrado no conceito de ‘erro grosseiro’ da LINDB”, cabendo a aplicação de multa do art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, a Hugo Repsold Júnior, Ivan de Souza Monteiro, Roberto Moro, Jorge Celestino Ramos, Solange da Silva Guedes, Aldemir Bendine, Antônio Sérgio Oliveira Santana – todos esses presentes nas reuniões 5.273 e 5.289 da Diretoria Executiva da Petrobras.

315. *Acerca dos Gerentes Executivos, esses foram chamados a justificar três tópicos de irregularidades, variando conforme os responsáveis arrolados.*

316. *Ademais, conforme estabelecido no Acórdão 784/2021/Plenário, Ministro Vital do Rego, caso COMPERJ, são a esse segmento aplicáveis os preceitos de responsabilidade da Lei 6.404/1976, nos exames efetuados por esta Corte:*

[...]

84. *Outro ponto recorrente foi a alegação dos ex-gerentes de que a Lei 6.404/1976 não se aplicaria a eles. Em consonância com as análises da unidade técnica, destaco que o Plano Básico de Organização da Petrobras (PBO) dispõe que a gerência executiva faz parte da alta administração da empresa. Da leitura do artigo 138 da referida lei, há como extrair entendimento literal de que a norma somente seria aplicável a diretores e conselheiros da administração. Por consequência, haveria uma interpretação de que os gerentes executivos não poderiam ser sancionados por descumprimento a essa norma no âmbito privado.*

85. *Ao trazer o cumprimento dos deveres fiduciários como condicionantes das práticas dos atos de gestão descritos no artigo 58 da Lei 8.443/1992, nasce a exigência de que os agentes públicos ajam com diligência e lealdade, na busca do interesse público, sendo vedada a omissão, negligência ou dolo na gestão de recursos federais sob suas responsabilidades.*

86. *Assim, acolho as análises da Seinfra de que a Lei das S.A. é critério válido para aplicação de penalidades àqueles que integram a alta administração de entidades públicas que gerem recursos federais.*

[...]

317. *Neste sentido, sobre as atribuições dos gerentes executivos, o mesmo Acórdão 784/2021/Plenário, pontuou:*

[...]

105. *Outro grupo de defendentes, alguns gerentes executivos, repisaram a tese de que a competência para aprovação de documentos e do prosseguimento das fases do Comperj seria dos diretores e conselheiros de administração, cabendo a eles apenas o provimento de informações.*

106. *Não acolho estas ponderações. Nos termos já analisados neste voto, os atos de aprovação são de natureza composta, cuja proposição elaborada pelos gerentes faz parte da decisão. Rememoro que os gerentes executivos compõem a alta administração da estatal, a participação deles nas decisões não é mero protocolo e está prevista na Sistemática de Investimentos da Petrobras por meio da proposição de projetos e ações que podem ser levadas à decisão da DE, caso o respectivo diretor da área acate a intenção.*

107. *Essa segregação de funções serve para favorecer o equilíbrio da decisão, já que quem decide não propõe e vice-versa. Tal procedimento vai ao encontro das regras para a manutenção da boa governança, mitiga o risco de decisões equivocadas e atende aos princípios do compliance. Nessa toada, o papel dos gerentes não se reduz a mero secretariado e compõe o processo decisório na medida que a motivação das escolhas se fundamenta nas informações por eles fornecidas.*

[...]

(Sublinha nossa).

318. *Nessa trilha, os atos alusivos à elaboração do DIP Novos Negócios 40/2016, em 29/2/2016, de responsabilidade de Isabela Mesquita Carneiro da Rocha, assim como de Rodrigo Costa Lima e Silva, consubstanciando o descumprimento do dever de diligência e do item 3.3.1.5 da Sistemática de Desinvestimentos, assim como do DIP Jurídico 178/06, pela recomendação do estabelecimento da exclusividade de negociação com a Pampa Energia em menoscabo ao papel da comissão de alienação, importaram, além da violação de normas*

regulamentares internas, a quebra dos deveres fiduciários exigíveis dos administradores da Petrobras em geral.

319. Acerca dos atos imputados a Anelise Quintão Lara e Joelson Falcão Mendes, também na qualidade de gerentes executivos, desta feita quanto à elaboração do DIP A&D 32/2016, de 11/5/2016, denotou-se, além da violação a normativos internos, o descumprimento do dever de lealdade e diligência ao prejudicar a qualidade das informações de suporte à tomada de decisão durante o processo de desinvestimento, em especial por negligenciar a análise de alternativas ao negócio com a Pampa, assim como por não elaborarem justificativa objetiva e tecnicamente embasada para a recomendação de venda da Pesa, aos colegiados, por valor abaixo do valuation interno.

320. Isto posto, a conduta dos gerentes executivos caracterizou afronta ao descumprimento dos deveres de lealdade (art. 155, inciso II, 1ª parte, da Lei 6.404/1976) e de diligência (art. 153, c/c art. 142, inciso III, da Lei 6.404/1976), dos princípios da decisão informada e da decisão refletida, além do subitem 3.3.1.5 da Sistemática de Desinvestimentos e do DIP Jurídico 178/06, delineando-se o elemento subjetivo culpa grave, enquadrado no conceito de ‘erro grosseiro’ da LINDB”, cabendo a aplicação de multa do art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, a Isabela Mesquita Carneiro da Rocha, Rodrigo Costa Lima e Silva, Anelise Quintão Lara e Joelson Falcão Mendes.

CONSEQUÊNCIAS PARA A PETROBRAS

321. Tratou-se, na fiscalização deste Tribunal, de constatação de procedimento irregular de desinvestimento na Petrobras que culminou em potencial dano à Companhia.

322. Com as assinaladas restrições à efetiva apuração de eventual prejuízo à Petrobras e, em razão disso, declinar-se da imputação de dano aos responsáveis, não há perspectiva de recuperação de valor para a Petrobras. Por outra perspectiva, é relevante que, além da sinalização da reprovabilidade das condutas e consequente sanção aos gestores/administradores, cientifique-se a Estatal das irregularidades havidas para que se oportunize providencial reflexão corporativa e estabelecimento de medidas que visem a evitar a ocorrência das condutas questionadas nesta representação.

323. É fato que, paralelamente aos debates travados no âmbito da própria fiscalização, a Petrobras tem promovido o aperfeiçoamento de normas e procedimentos, como, exemplificativamente, se demonstra pela versão de 2021 da Sistemática de Desinvestimentos na qual, finalmente, se explicitou o referencial de visão de valor da Petrobras a partir do qual as análises técnicas necessariamente devem fundamentar a indicação dos passos subsequentes do desinvestimento, convergindo para o entendimento dos apontamentos do TCU desde a conclusão da fase inicial da fiscalização.

324. Por outro lado, após intensivas tentativas de justificar as condutas dos gestores no processo de desinvestimento, tornou-se evidente que é positiva a normatização objetiva sempre que possível, mas ainda insuficiente quando se conjuga com a subjetividade da conduta dos administradores, na estrita definição do art. 16 da Lei das Estatais, sempre que se alargam os entendimentos e o contexto relacionados aos procedimentos e decisões.

325. Assim sendo, revelou-se, mesmo com normas suficientes para que o desinvestimento da Pesa fosse desenvolvido de forma regular, que os gestores/administradores alargaram a subjetividade na observância aos procedimentos devidos, haja vista a natureza paraestatal da entidade, supostamente em alinhamento a uma flexível e elástica “visão empresarial”.

326. Portanto, entende-se pertinente dar ciência à Petrobras da série de irregularidades verificadas no processo de desinvestimento da Pesa para que se oportunize, a partir do aprendizado com os erros e riscos sofridos, análise e avaliação interna com o objetivo de

estabelecer propostas de medidas de aprimoramento da governança e compliance, em especial, mas não somente, na persecução do melhor desempenho dos processos analíticos e decisórios de investimentos e desinvestimentos da Estatal.

327. Mostrou-se necessário que se promova melhor compreensão dos atuais e futuros gestores e administradores, que compõem os colegiados decisores da Empresa, acerca das responsabilidades e reflexos das decisões sob suas competências, correlacionando-as com exemplos mais emblemáticos de seus potenciais efeitos e riscos, considerando o histórico de decisões relevantes, suas causas e desdobramentos, como na venda da Pesa, de modo a que esses administradores possam requerer dados e informações necessários e suficientes, e ter acesso a todos os elementos informativos para uma decisão efetivamente informada e refletida, e bem assim objetivamente concretizar suas contribuições à decisão tomada – evitando-se que o acervo de elementos do processo decisório constitua mera formalidade, sem a devida apropriação e aperfeiçoamento no processo decisório.

328. Neste sentido, os atuais instrumentos de gestão ainda são incapazes de demonstrar efetivamente a atuação dos membros dos colegiados decisores. As atas de reuniões são demasiadamente sumárias, revelando apenas o procedimento formal de decisão, mas não a contribuição ou uma mínima ponderação ou declaração de visão dos decisores nos processos mais relevantes da Empresa. De tal forma que se permite a ocorrência das irregularidades ora escrutinadas, demandando aos órgãos de governança e compliance que promovam melhorias estruturais.

329. Outrossim, com base na Resolução-TCU 315, de 22/4/2020, considerando tanto a natureza da irregularidade que se almeja coibir (art. 2º, inciso II, da norma de regência), assim como a finalidade da medida (art. 9º, inciso I), verificou-se como medida mais adequada expedir ordem de ciência à Petrobras, assim definida “(...) sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas”.

330. Em especial, a ação se mostra necessária e oportuna haja vista a mudança estratégica da administração iniciada em 2023, a qual orienta a Companhia não mais ao desinvestimento, mas ao investimento em ativos vocacionados a fazê-la uma empresa de energia, com ênfase na renovabilidade das fontes energéticas e na baixa emissão de carbono. Assim, diante dos riscos e fragilidades dos procedimentos de venda de ativos demonstrados nestes autos, vê-se, à luz dos controles internos, ampliada a necessidade de medidas proativas haja vista o atual processo voltado à aquisição dos ativos.

331. Nesse sentido, assim como a análise insuficiente – técnica e contextualmente – para o desinvestimento da Pesa, poderá se reproduzir por outras decisões relevantes para a Petrobras lastreadas em motivações afastadas de uma tecnicidade essencial mínima, sem clareza sobre as considerações dos decisores, e, por conseguinte, sem a devida clareza aos acionistas e ao público em geral – deveres de publicidade possível e transparência dos atos da Companhia.

332. Isto posto, aprovando-se a ciência das irregularidades à Petrobras, a AudPetróleo avaliará em seu processo de planejamento das atividades de fiscalização a oportunidade do acompanhamento da evolução da governança da Companhia, precipuamente na melhoria dos seus processos decisórios em objetos mais relevantes e estratégicos.

CLASSIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

333. No tocante à classificação das informações das peças componentes desta fase dos autos, a instrução encontra-se separada em seis cadernos: um principal e cinco apêndices (oitiva, razões de justificativas e três alusivos às matrizes de responsabilização, peças 370-374). A sensibilidade do conteúdo presente nos autos, por cautela, demanda, a nosso modo de pensar,

que os apêndices “A” (oitiva) e “B” (razões de justificativas) sejam tarjados como sigilosos, com base na previsão do art. 11, III, da Resolução - TCU 294, de 18/4/2018 - protegidas por sigilo comercial, profissional ou industrial, haja vista a referência a critérios, processos e conteúdos inerentes à atividade comercial e industrial desempenhada pela Petrobras. Ademais, os cadernos restantes foram avaliados como públicos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

334. *Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao Gabinete do Ministro Relator Antonio Anastasia, propondo:*

334.1. *Conhecer da representação, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente;*

334.2. *Considerar improcedentes as questões preliminares suscitadas pelos responsáveis;*

334.3. *Excluir do rol de responsáveis Luciano Galvão Coutinho e Gustavo Tardin Barbosa;*

334.4. *Rejeitar as razões de justificativa de Hugo Repsold Júnior, Ivan de Souza Monteiro, Isabela Mesquita Carneiro da Rocha, Rodrigo Costa Lima e Silva, Roberto Moro, Jorge Celestino Ramos, Segen Farid Estefen, Luiz Nelson Guedes de Carvalho, Aldemir Bendine, Durval Jose Soledade Santos, Guilherme Affonso Ferreira, Jeronimo Antunes, Antônio Sérgio Oliveira Santana, João Adalberto Elek Junior, Francisco Petros Oliveira Lima Papathanasiadis, Anelise Quintão Lara, Solange da Silva Guedes, Joelson Falcão Mendes e Walter Mendes de Oliveira Filho;*

334.5. *Aplicar a multa prevista pelo art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, a Hugo Repsold Júnior, Ivan de Souza Monteiro, Isabela Mesquita Carneiro da Rocha, Rodrigo Costa Lima e Silva, Roberto Moro, Jorge Celestino Ramos, Segen Farid Estefen, Luiz Nelson Guedes de Carvalho, Aldemir Bendine, Durval Jose Soledade Santos, Guilherme Affonso Ferreira, Jeronimo Antunes, Antônio Sérgio Oliveira Santana, João Adalberto Elek Junior, Francisco Petros Oliveira Lima Papathanasiadis, Anelise Quintão Lara, Solange da Silva Guedes, Joelson Falcão Mendes e Walter Mendes de Oliveira Filho;*

334.6. *Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*

334.7. *Dar ciência à Petrobras acerca da série de irregularidades verificadas no curso do processo de desinvestimento da Pesa para que se oportunize, a partir do aprendizado com os erros e riscos sofridos, análise e avaliação interna com o objetivo de estabelecer propostas de medidas de aprimoramento da governança e compliance, em especial, mas não somente, na persecução do melhor desempenho dos processos analíticos e decisórios de investimentos e desinvestimentos da Estatal;*

334.8. *Encaminhar ao Senado Federal, em referência aos desdobramentos da solicitação constante do Requerimento nº 374/2016 e nos termos do art. 17, inciso II, e § 1º, inciso I da Resolução TCU nº 215/2008, cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam;*

334.9. *Classificar, com fulcro no art. 11, III, da Resolução-TCU 294/2018, os Apêndices A e B como sigilosos, em grau reservado.*

O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, exarou parecer com o seguinte teor (peça 395):

Trata-se de processo de Representação autuado ex vi do Acórdão 2.301/2019-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro), prolatado no âmbito do TC 016.174/2016-0, que tratou de Solicitação

do Congresso Nacional versando sobre irregularidades na venda, pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), da participação acionária de 67,1933% na Petrobras Argentina (Pesa).

2. Na rotina de acompanhamento do feito por este representante do Parquet, verificamos que a proposta de conversão do processo em Tomada de Contas Especial (peça 34, pp. 115-116) – diante da estimativa de prejuízo ao erário equivalente a USD 438 milhões (quatrocentos e trinta e oito milhões de dólares) – não foi apreciada nos sucessivos despachos emitidos (peças 64, 239 e 317).

3. Nada obstante, na derradeira instrução da unidade técnica (peça 375, p. 40), percebe-se que a secretaria intenta retratar-se da mencionada proposta mediante o seguinte argumento:

286. Relativamente à proposta de instauração de tomada de contas especial contida na instrução de peça 34, consignou-se, no Apêndice A, a revisão daquele entendimento, em razão de se reconsiderar a então indicação de um prejuízo estimado de US\$ 438 milhões, devendo ser mais precisamente abordada como potencial perda daquele valor para a Petrobras em seus ativos.

287. Explicitou-se que o montante apontado se trata de um limite superior do intervalo de uma diferença que poderia, em tese, ser regularmente concretizada, desde que justificada (procedimento não observado no desinvestimento fiscalizado), até mesmo em um valor menor do que o observado. Além disso, para a hipótese de rejeição da oferta da Pampa Energia combinada com a retomada do processo de venda, em busca de um melhor resultado econômico, não se teria como efetivamente estimar qual seria o resultado e a diferença.

288. Desse modo, considerando os pressupostos de instauração de tomada de contas especial - TCE, de acordo com o art. 5º da IN/TCU 71/2012, sob o aspecto de quantificação de eventual dano à empresa sobreviria dificuldade em ser assertivo, pois a perda de valor para a Petrobras ser “potencial” significa que sua apuração poderia variar de valor zero até o total do resultado da diferença de valor da venda para a estimativa interna da Estatal (US\$ 438 milhões).

289. Considerando não se vislumbrar um claro enquadramento nos pressupostos de instauração e desenvolvimento de tomada de contas especial, estabelecidos pela IN/TCU 71/2012, bem como as dificuldades para desenvolvimento do processo, concluiu-se desconsiderar a proposta de conversão dos presentes autos em TCE consignada à instrução de peça 34.

4. O Parquet **diverge** da retratação acima, evocando precedente qualificado a respeito do assunto, a saber, o Acórdão 834/2021-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), por meio do qual o TCU imputou débito aos responsáveis pelo dano ao erário decorrente da aquisição da Refinaria de Pasadena. O relatório que precede tal deliberação, em ponto integralmente acolhido pelo aresto, assim enuncia sobre a relação entre o preço praticado e a “estimativa interna” (valuation):

222. Contudo, a doutrina técnica sobre valoração de ativos (valuation ou avaliação econômico-financeira de ativos) é firme no sentido de que é plenamente possível estimar com razoável segurança uma faixa de valores para uma empresa alvo, a partir da perspectiva de uma empresa compradora. Essa literatura técnica, inclusive, demonstra que o método do fluxo de caixa descontado é o mais usual, sendo apontado por alguns autores como a principal e mais importante técnica para essa tarefa, principalmente se tomada em conjunto também com outros métodos (múltiplos, valor patrimonial, por exemplo). Nessa linha, podem ser citadas, entre outras, as seguintes obras:

- Assaf Neto, Alexandre. *Valuation: Métricas de Valor & Avaliação de Empresas*. São Paulo: Atlas, 2014;

- *Costa, Luiz Guilherme Tinoco Aboim; Costa, Luiz Rodolfo Tinoco Aboim; Alvim, Marcelo Arantes. Valuation: Manual de Avaliação e Reestruturação Econômica de Empresas. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2011;*
- *Damodaran, Aswath. Avaliação de Empresas. 2ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007;*
- *Martelanc, Roy; Pasin, Rodrigo; Cavalcante, Francisco. Avaliação de Empresas: Um Guia para Fusões & Aquisições e Gestão de Valor. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005;*
- *Titman, Sheridan; Martin, John D. Avaliação de Projetos e Investimentos: Valuation. Porto Alegre: Bookman, 2010.*

223. Assim, considerando que: (i) o parâmetro de valor adotado como referência para o cálculo do débito parte de estimativa elaborada por empresa contratada pela própria Petrobras para a valoração do ativo; (ii) tal empresa, segundo a própria Petrobras, tinha excelente reputação, reconhecimento e know-how no mercado em que estava inserida a refinaria de Pasadena; (iii) a valoração foi efetuada a partir do método do fluxo de caixa descontado; (iv) a avaliação foi feita usando-se os dados e premissas de empresa especializada no mercado petrolífero norte-americano, adequados, assim, a refletir a visão da vendedora; (v) a própria estatal corrobora a suficiência e adequação do parecer da Muse & Stancil, no que tange à metodologia; (vi) não há nos autos qualquer indicação ou evidência por parte da Petrobras de que tenha havido falhas em tal parecer ou que ele não tenha sido aceito pela estatal por não ser adequado ou por conter inconsistências; entende-se que a estimativa feita por este meio é plenamente confiável e que a quantia obtida pelo cálculo através dos cenários “as is” seguramente não excederia o real valor devido. A respeito do valor do débito e da escolha do cenário adequado para servir de parâmetro para o seu cálculo, consta análise detalhada na seção VI.5 da presente instrução.

224. Pelo exposto, entende-se que não prospera a alegação sobre eventual inadequação do método empregado para a estimativa do valor do débito.

5. Diante das considerações acima, em vista do art. 926, caput, do Código de Processo Civil e inexistindo motivo para que se releve a persecução do expressivo dano ao erário provocado por “negligência deliberada” dos responsáveis (cf. instrução de peça 375, p. 43), este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União propugna por que Vossa Excelência determine a conversão do presente processo em tomada de contas especial, autorizando, desde logo, a citação dos agentes mencionados na instrução de peça 34 (p. 115), para que recolham o valor devido ou ofertem alegações de defesa no prazo regimental.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Representação decorrente do Acórdão 2.301/2019-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 016.174/2016-0, que tratou de fiscalização nos procedimentos de venda da participação de 67,1933% na Petrobras Argentina (Pesa), detida pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), para atendimento à solicitação formulada pelo Senado Federal.

Atendendo à Solicitação do Congresso Nacional, o TCU instaurou o TC 016.174/2016-0, procedendo o exame da questão formulada. A Fiscalização destacou a alta complexidade operacional e legal da transação analisada, que requereu conhecimentos em finanças, administração, contabilidade, direito financeiro, tributário, societário e internacional. Os ativos envolvidos na venda correspondem a uma complexa empresa integrada de energia, cujas atividades englobam produção, transporte e refino de petróleo e gás natural, petroquímica, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, com operações concentradas na Argentina, mas também na Bolívia, Equador e Venezuela. O preço base da transação foi considerado a um valor de US\$ 1,327 bilhão correspondentes a 100% da Pesa.

A documentação examinada compreendeu, inicialmente, um documento principal e 62 anexos, com diversos pareceres, entre os quais chega-se a superar 800 páginas de informações, individualmente, além das informações complementares sobre os balanços patrimoniais da Pesa nos últimos dez anos, enviadas em 9/12/2016. Além disso, a primeira fase da fiscalização analisou mais de dez relatórios de avaliações econômicas detalhadas dos ativos da Pesa, entre as avaliações externas e internas, sendo que os relatórios internos (Petrobras) se desdobraram em múltiplos relatórios parciais de composição para os vários aspectos dos ativos.

Após a realização de audiência pública e solicitação de informações complementares em 2017 e extensão do prazo da fiscalização (Acórdão 444/2018 – Plenário), foi apresentado o Relatório Preliminar em 14/6/2018 para manifestação da Petrobras, que se manifestou em 26/10/2018.

Após a conclusão das análises da resposta da Petrobras, o TCU prolatou o Acórdão 2.301/2019 – Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, com o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar ao Senado Federal, com fundamento no art. 17, inciso II, e § 1º, inciso I, da Resolução TCU nº 215/2008, que ao avaliar os procedimentos de venda da participação de 67,1933% na Petrobras Argentina (Pesa), detida pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) através da Petrobras Participações S.L. (PPSL), para a Pampa Energía, divulgado por meio de fato relevante no dia 13 de maio de 2016, o Tribunal de Contas da União constatou:

9.1.1. aprovação da venda da Pesa com risco de desvantagem para a Petrobras:

9.1.1.1. diferença expressiva entre as avaliações externas e interna que subsidiaram a tomada de decisão da venda da Pesa, sendo que a aceitação da proposta é justa somente sob a ótica das avaliações externas;

9.1.1.2. poucas semanas após a assinatura do contrato de compra e venda foram elaboradas avaliações econômico-financeiras no âmbito da *Mandatory Tender Offer* da Pampa, para orientar a decisão dos acionistas minoritários, e que se aproximaram das avaliações internas da Petrobras que indicavam a desvantagem da negociação para a companhia;

9.1.1.3. riscos da aceitação da oferta baseada nas avaliações externas devido aos seguintes fatos: 1) a contratação do assessor financeiro, que também emitiu parecer sobre o valor justo da transação (*fairness opinion*), se deu com renumeração integral vinculada ao sucesso da transação; 2) o outro agente emissor de parecer sobre o valor justo da transação participou do empréstimo ponte que financiou a operação, contrariando cláusula de conflito de interesse avençada entre as partes; 3) no relatório de avaliação econômico-financeira da transação

(*valuation report*) adicional emitido constava a restrição de não ser aplicável a qualquer transação que pudesse ocorrer envolvendo os ativos avaliados; 4) inexistência de mecanismos de controle para detectar e corrigir inconformidades nos relatórios de avaliações externas dos processos de desinvestimentos;

9.1.1.4. afastamento da Comissão de Alienação na fase de negociação da proposta com o potencial comprador, em descumprimento aos normativos internos da Petrobras;

9.1.1.5. implementação tardia das premissas econômicas de cada cenário corporativo nas apresentações das avaliações internas aos decisores;

9.1.1.6. ausência de um dos cenários corporativos internos e das percepções externas do valor da oferta nos gráficos e tabelas comparativos que compuseram a documentação de suporte à decisão;

9.1.1.7. exposição dos resultados da avaliação interna aos decisores com amplitude excessiva e sem a utilização das metodologias de análise de risco previstas no normativo interno da Petrobras, que poderiam auxiliar na produção de uma informação de melhor qualidade;

9.1.1.8. celeridade nas aprovações das deliberações de aprovação da venda da Pesa na Diretoria Executiva e no Conselho de Administração.

9.1.2. irregularidades na contratação do Banco Itaú BBA S.A. para a emissão de relatório de avaliação econômico-financeira da transação (*valuation report*) para o Projeto Moma:

9.1.2.1. execução de serviços sem cobertura contratual;

9.1.2.2. forma de contratação inadequada, mediante aditivo contratual que alterou o objeto do contrato original;

9.1.2.3. ausência de justificativa técnica e econômica para a contratação;

9.1.3. inconformidades dos procedimentos realizados em relação aos normativos internos da Petrobras:

9.1.3.1. existência de vícios formais e materiais na documentação produzida no processo, que podem ser sintetizados em:

9.1.3.1.1. falta de padronização de documentos;

9.1.3.1.2. ausência de controle temporal da documentação produzida;

9.1.3.1.3. as atividades de conformidade e de monitoramento e controle não abarcaram a totalidade do processo;

9.1.3.1.4. ausência de controle regular das comunicações realizadas com os potenciais compradores;

9.2. determinar à Petróleo Brasileiro S.A., com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. implemente, no prazo de 60 (sessenta) dias, mecanismos de controle para detectar e corrigir inconformidades nos relatórios de avaliações externas dos ativos destinados à alienação nos processos de desinvestimentos, incluindo: verificação do cumprimento do escopo do serviço; verificação da observação plena das especificações e verificação da consistência interna dos relatórios (fluxo de caixa, taxa de desconto e montante da dívida do ativo, este último quando aplicável), conforme o art. 40, incisos VII e IX, da Lei nº 13.303/2016, atentando para que em nenhuma hipótese seja comprometida a autonomia do avaliador e observando os princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade;

9.2.2. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, o relatório final da Comissão para Análise de Aplicação de Sanção – CAASE a que se refere o DIP A&D/CADROE 24/2019, criada para apurar se a participação da controladora do Banco Crédit Agricole Brasil S.A. no pull de instituições que financiaram a compra da Pesa pela Pampa Energia constitui-se descumprimento da cláusula 2.27 e 2.27.1 do contrato com a Petrobras;

9.3. determinar à Segecex que:

9.3.1. faça incluir cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, no processo a ser autuado para cuidar do acompanhamento da atual Carteira de Desinvestimentos da Petrobras no biênio 2019-2020, nos termos do Acórdão nº 442/2017-TCU-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro, para que seja avaliado se as constatações do achado referido no item 9.1.3 supra requerem tratamento em face do normativo atual;

9.3.2. providencie a abertura de processo de representação, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, para análise mais aprofundada das fundamentações econômico-financeiras que subsidiaram a tomada de decisão do Projeto Moma, a fim de se verificar a consistência das avaliações realizadas para suporte à decisão e a diligência da gestão da Petrobras e do Conselho de Administração no tratamento das informações produzidas e os consequentes efeitos e responsabilização pelas irregularidades descritas nestes autos, em especial quanto ao seguinte: afastamento da comissão de negociação de várias fases ao longo do processo de venda da Pesa; celeridade da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração na deliberação de aprovação da venda da Pesa; falta de diligência no tratamento das informações disponíveis; circunstâncias e justificativa da contratação do relatório de avaliação econômico-financeira da transação (valuation report) do Banco Itaú BBA S.A., apresentado em apenas 1 (um) dia; e os fatos posteriores à venda da Pesa descritos no item 6.1.2.7 do relatório de fiscalização à peça 181;

9.3.3. no âmbito do processo de representação a que se refere o item anterior, levar em conta os subsídios do relatório final da Comissão para Análise de Aplicação de Sanção – CAASE mencionado no item 9.2.2 supra;

9.4. considerar integralmente sigiloso o relatório e voto que fundamentam a presente deliberação;

9.5. encaminhar ao Senado Federal, em atenção ao Requerimento nº 374/2016 e nos termos do art. 17, inciso II, e § 1º, inciso I da Resolução TCU nº 215/2008, cópia do relatório de fiscalização (peça 181), bem como deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam:

9.5.1. alertar a autoridade solicitante sobre o caráter sigiloso desses documentos, exceção feita ao acórdão;

9.6. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso V, do Regimento Interno e 17, inciso II, da Resolução TCU nº 215/2008, mantendo o respectivo sigilo, exceto do acórdão;

9.7. Encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério Público Federal, alertando sobre o caráter sigiloso desses documentos, exceção feita ao acórdão.

Assim sendo, no âmbito dos presentes autos, inaugurados em 6/2/2020, foram desenvolvidas as análises mais específicas e complexas determinadas no Acórdão 2.301/2019 – Plenário e foi realizada a oitiva da Petrobras e a audiência dos responsáveis que faziam parte de três níveis hierárquicos distintos, quais sejam: membros do Conselho de Administração da Petrobras, membros da Diretoria Executiva e Gerentes Executivos.

Examinadas a resposta da Petrobras e as razões de justificativa dos responsáveis, a AudPetróleo apresentou a seguinte conclusão, para a qual chamo a atenção especialmente em relação às expressões que destaquei em negrito e sublinhado (peça 375):

Conforme sintetizado no Resumo, as fiscalizações no processo de desinvestimento da participação na Pesa apontaram falhas e irregularidades que culminaram na venda dos ativos por uma diferença negativa de valor em relação a avaliação interna da Petrobras, indicando **potencial perda de valor** de até de US\$ 438 milhões (27,51%

abaixo do valor de referência Petrobras), sem demonstração de análises e justificativas pertinentes e suficientes exigíveis da parte dos decisores.

Os apontamentos dos relatórios resultantes das fiscalizações foram amplamente oportunizados à manifestação da Petrobras e seus gestores nas diversas etapas deste processo. Por último, foram ouvidos em oitiva da Petrobras e audiência dos responsáveis.

Compiladas e avaliadas as informações e os argumentos trazidos aos autos, as análises e conclusões estão dispostas nos Apêndices A e B (peças 370 e 371), conforme as sínteses precedentes informam.

Quanto às preliminares suscitadas, destaca-se a análise efetuada da prescrição da pretensão punitiva, da pretensão de ressarcimento e intercorrente, examinadas de acordo com os parâmetros fixados pela Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022.

Com respeito à contagem do prazo prescricional, caracterizaram-se sucessivas causas interruptivas do prazo, conforme o estabelecido pela Resolução-TCU 344/2022, art. 5º, II, haja vista que configurados atos inequívocos de apuração do fato. O último deles datado de 14/5/2021, sem que se atingisse o curso de cinco anos contados de 2/6/2016 (termo inicial). Isto posto, o eventual prazo quinquenal somente chegaria ao seu ensejo em 14/5/2026.

Sobre a prescrição intercorrente, a data de ingresso do último documento de defesa (peça 352), no Conecta, é 15/7/2021, às 21:32:32, momento a partir que se aferiria eventual inércia no andamento processual no âmbito do Controle Externo. Isto posto, é razoável o curso do prazo trienal já em 16/7/2021, termo inicial do prazo prescricional especial (art. 8º da Resolução/TCU 344/2022), cujo termo final ocorrerá em 16/7/2024.

No tocante às demais preliminares alegadas, concluiu-se pela ilegitimidade do então conselheiro Luciano Galvão Coutinho, para figurar no respectivo chamamento à responsabilização, haja vista não ter presenciado a reunião de natureza deliberativa, bem como pela exclusão da responsabilização do senhor Gustavo Tardin Barbosa, então Gerente de Finanças, comprovado que não figurou dentre os presentes ao ato pelo qual lhe foi questionada a responsabilidade.

Ainda, sobre a preliminar de individualização da conduta, não restou caracterizada a aplicação de conduta abrangente ao exame dos fatos. Ademais, a especificidade da conduta esperada, do agir com diligência, repousa na descrição das atribuições dos responsáveis, em cada caso. Na realidade, as condutas descritas se mostraram plenamente distintas entre si, e bem assim conexas aos eventos que lhe serviram de suporte fático, permitindo razoável compreensão dos fatos impugnados, e da relação de causalidade esperada.

A respeito da questão preliminar alusiva ao descumprimento à vedação do “reformatio in pejus”, restou patente não se cuidar da hipótese aduzida, pois não se está decidindo acerca de matéria recursal.

Adentrando aos aspectos da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro - LINDB, em especial os artigos 22, 23, 24 e 27, entende-se que a matéria ventilada não se constituiu propriamente em matéria preliminar, pois não retardaria o exame do mérito, mas aspecto relevante no próprio exame do mérito das condutas adotadas pelos responsáveis.

Passando ao mérito, confrontou-se as justificativas com os apontamentos da instrução fundamentadora das audiências (peça 34).

Tendo uma venda de ativos da Petrobras cujo expoente é uma **potencial perda de valor** para Estatal (em razão da não justificativa da diferença de valor para a **estimativa** criteriosamente calculada pelas áreas internas competentes e habilitadas – para especificar, a visão Petrobras conforme sistemática própria) como centro de uma série de procedimentos indevidos e irregulares que concorreram para o resultado, as justificativas não alcançaram demonstrar evidências para seus argumentos a partir do grande rol de informações contidos no próprio processo de desinvestimento.

Além de apresentarem argumentação contraditória quando confrontadas com os normativos que regulam o processo de desinvestimento, observou-se, muitas vezes, a exposição de razões deslocadas do cerne dos apontamentos.

Neste sentido, destaca-se a frequente ênfase à importância do desinvestimento para a Petrobras, como se, por si só, justificasse o preço de venda, sem adentrar na demonstração da vantajosidade do valor da transação. Também foram defendidos os relatórios externos de avaliação econômica, com exercícios de variação de taxa de juros e projeções de preços que não estavam no processo, sem, contudo, demonstrar, objetivamente com dados do processo, em que medida ou por quais razões, os parâmetros econômicos (taxa de juros e preços de petróleo e gás) dessas avaliações eram mais aceitáveis do que os mesmos indicadores corporativos que suportam todo o plano de investimento e estratégias da Petrobras.

Na falta de materialidade e objetividade para alguns argumentos, os justificantes recorreram à tentativa de relativização das normas internas e até dos relatórios técnicos internos de avaliação econômica, criticando-os como otimistas. Crítica esta que só comportava no âmbito do processo de desinvestimento, pois a decisão foi adotada sob aquelas dadas informações. Qualquer informação que devesse ser corrigida, a providência deveria ser logicamente adotada antes da decisão. Foi demonstrada a impropriedade da argumentação.

De mesma forma, os justificantes procuram relativizar as normas e os princípios que organizam o processo decisório na Estatal para a realização de deliberações de forma informada e refletida. Contudo, além de não apresentarem razão para que a decisão de aceitação da oferta tenha sido precipitada para o dia 12/5/2016, atropelando-se os prazos dos colegiados e submetendo as equipes técnicas de elaboração dos pareceres de suporte a prazos inadequados, foi demonstrado que as condições finais efetivas da oferta (que não havia sido formalmente colocada) não foram devidamente analisadas pelos decisores.

Completo-se o contexto com a refutação dos argumentos de que todas as informações necessárias aos decisores foram adicionadas antes da deliberação e que as falhas apontadas nos pareceres externos não são relevantes, não podendo os gestores se contraporem à independência dos contratados. Demonstrou-se que, apesar do extenso rol de informações, não foram encaminhadas de forma precisa e com detalhamentos essenciais aos decisores. Ao contrário, identificou-se introdução de viés de visão sobre o valor de oferta.

Quanto aos pareceres externos, seus vieses não foram mitigados – o que deveria ser feito e sem implicação na independência técnica de seus elaboradores. O último

relatório, contratado por R\$ 660 mil à época, não foi sequer submetido à apreciação da Diretoria Executiva na deliberação.

Importante ressaltar a irregularidade de substituição das funções essenciais da Comissão de Alienação no processo de desinvestimento em razão dos atos subsequentes serem determinantes para o direcionamento do processo de venda e de que, juntamente com os vieses de avaliação nas proposições que foram submetidas aos colegiados da Petrobras, tais fatos devem ser considerados na dosimetria das penas a serem aplicadas aos responsáveis, considerando a participação de cada agente e a comissividade de suas condutas.

Ficou esclarecido que o princípio *do business judgement rule* (a chamada “regra de decisão empresarial”) não pode ser invocado em virtude da falta de informação e de reflexão por parte dos responsáveis, como ocorreu na ausência de diligência do Conselho de Administração da Petrobras pela falta de análise e questionamento no complexo conjunto de informações, que apresentava discrepância de valores, inconsistências e outras *red flags* existentes no processo de desinvestimento da Pesa.

Verificou-se que a jurisprudência do TCU destaca que o dever de diligência, entendido como uma obrigação de meio, e não de resultado, exige que o administrador deve investigar de forma mais cuidadosa revisando relatórios financeiros e demais documentos relevantes aos negócios sociais da administração – o que não foi cumprido no processo de desinvestimento da Pesa.

Também foi abordada a incidência das regras estabelecidas pela Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) no caso concreto, com impacto na avaliação do elemento subjetivo da conduta dos agentes.

No TCU, firmou-se o entendimento, para a aplicação de multa de natureza sancionatória (art. 58 da Lei 8.443/1992), de ser requerida a presença de dolo ou da culpa grave na conduta do responsável. Ainda nesse sentido, que o erro grosseiro, no entender desta Corte de Contas, é aquele praticado com culpa grave.

Concluiu-se que os responsáveis não observaram o dever de diligência previsto na Lei 6.404/1976, “ao não adotar ações que dele seriam esperadas na função que ocupa, caracterizando falha inescusável e que caracteriza culpa grave, enquadrando-se no conceito de ‘erro grosseiro’ da LINDB”.

Neste sentido, as razões de justificativa foram rejeitadas em sua ampla maioria, ensejando a proposta de penalização dos responsáveis conforme articulado ao final deste tópico.

Relativamente à proposta de instauração de tomada de contas especial contida na instrução de peça 34, consignou-se, no Apêndice A, a revisão daquele entendimento, em razão de se reconsiderar a então indicação de um prejuízo **estimado** de US\$ 438 milhões, devendo ser mais precisamente abordada como **potencial perda daquele valor** para a Petrobras em seus ativos.

Explicitou-se que o montante apontado se trata de um limite superior do intervalo de uma diferença que **poderia**, em tese, ser regularmente concretizada, desde que justificada (procedimento não observado no desinvestimento fiscalizado), até mesmo em um **valor menor** do que o observado. Além disso, para a hipótese de rejeição da oferta da Pampa Energia combinada com a retomada do processo de venda, em busca de um melhor resultado econômico, **não se teria como efetivamente estimar qual seria o resultado e a diferença.**

Desse modo, considerando os pressupostos de instauração de tomada de contas especial - TCE, de acordo com o art. 5º da IN/TCU 71/2012, sob o aspecto de quantificação de eventual dano à empresa sobreviria dificuldade em ser assertivo, pois a perda de valor para a Petrobras ser “**potencial**” significa que sua apuração poderia variar de **valor zero** até o total do resultado da diferença de valor da venda para a estimativa interna da Estatal (US\$ 438 milhões).

Considerando não se vislumbrar um claro enquadramento nos pressupostos de instauração e desenvolvimento de tomada de contas especial, estabelecidos pela IN/TCU 71/2012, bem como as dificuldades para desenvolvimento do processo, concluiu-se desconsiderar a proposta de conversão dos presentes autos em TCE consignada à instrução de peça 34.

Em perspectiva paralela, e de conseguinte, torna-se ainda mais relevante, caso as razões de justificativas dos responsáveis não sejam acatadas, aplicar-lhes a sanção legal correspondente, considerando a correlação dos fatos que implicaram notória exposição ao **risco de elevada perda de valor potencial** à Petrobras com as respectivas condutas.

O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, divergiu da AudPetróleo, por entender que é caso de conversão do presente processo em tomada de contas especial, pelos seguintes fundamentos (peça 395):

O *Parquet* **diverge** da retratação acima, evocando precedente qualificado a respeito do assunto, a saber, o Acórdão 834/2021-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), por meio do qual o TCU imputou débito aos responsáveis pelo dano ao erário decorrente da aquisição da Refinaria de Pasadena. O relatório que precede tal deliberação, em ponto integralmente acolhido pelo aresto, assim enuncia sobre a relação entre o preço praticado e a “estimativa interna” (*valuation*):

222. Contudo, a doutrina técnica sobre valoração de ativos (*valuation* ou avaliação econômico-financeira de ativos) é firme no sentido de que é plenamente possível estimar com razoável segurança uma faixa de valores para uma empresa alvo, a partir da perspectiva de uma empresa compradora. Essa literatura técnica, inclusive, demonstra que o método do fluxo de caixa descontado é o mais usual, sendo apontado por alguns autores como a principal e mais importante técnica para essa tarefa, principalmente se tomada em conjunto também com outros métodos (múltiplos, valor patrimonial, por exemplo). Nessa linha, podem ser citadas, entre outras, as seguintes obras:

- Assaf Neto, Alexandre. *Valuation: Métricas de Valor & Avaliação de Empresas*. São Paulo: Atlas, 2014;
- Costa, Luiz Guilherme Tinoco Aboim; Costa, Luiz Rodolfo Tinoco Aboim; Alvim, Marcelo Arantes. *Valuation: Manual de Avaliação e Reestruturação Econômica de Empresas*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2011;
- Damodaran, Aswath. *Avaliação de Empresas*. 2ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007;
- Martelanc, Roy; Pasin, Rodrigo; Cavalcante, Francisco. *Avaliação de Empresas: Um Guia para Fusões & Aquisições e Gestão de Valor*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005;
- Titman, Sheridan; Martin, John D. *Avaliação de Projetos e Investimentos: Valuation*. Porto Alegre: Bookman, 2010.

223. Assim, considerando que: (i) o parâmetro de valor adotado como referência para o cálculo do débito parte de estimativa elaborada por empresa contratada pela própria Petrobras para a valoração do ativo; (ii) tal empresa, segundo a própria Petrobras, tinha excelente reputação, reconhecimento e know-how no mercado em que estava inserida a refinaria de Pasadena; (iii) a valoração foi efetuada a partir do método do fluxo de caixa descontado; (iv) a avaliação foi feita usando-se os dados e premissas de empresa especializada no mercado petrolífero norte-americano, adequados, assim, a refletir a visão da vendedora; (v) a própria estatal corrobora a suficiência e adequação do parecer da Muse & Stancil, no que tange à metodologia; (vi) não há nos autos qualquer indicação ou evidência por parte da Petrobras de que tenha havido falhas em tal parecer ou que ele não tenha sido aceito pela estatal por não ser adequado ou por conter inconsistências; entende-se que a estimativa feita por este meio é plenamente confiável e que a quantia obtida pelo cálculo através dos cenários “as is” seguramente não excederia o real valor devido. A respeito do valor do débito e da escolha do cenário adequado para servir de parâmetro para o seu cálculo, consta análise detalhada na seção VI.5 da presente instrução.

224. Pelo exposto, entende-se que não prospera a alegação sobre eventual inadequação do método empregado para a estimativa do valor do débito.

Diante das considerações acima, em vista do art. 926, *caput*, do Código de Processo Civil e inexistindo motivo para que se releve a persecução do expressivo dano ao erário provocado por “negligência deliberada” dos responsáveis (cf. instrução de peça 375, p. 43), este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União propugna por que Vossa Excelência determine a conversão do presente processo em tomada de contas especial, autorizando, desde logo, a citação dos agentes mencionados na instrução de peça 34 (p. 115), para que recolham o valor devido ou ofertem alegações de defesa no prazo regimental.

Decido.

Acolho, parcialmente, a proposta de encaminhamento da AudPetróleo, no tocante à não conversão deste processo em tomada de contas especial, mas divirjo da unidade técnica quanto à proposta de aplicação de multa aos responsáveis, pelos seguintes fundamentos.

No tocante à prescrição, importante observar que a Resolução 344/2022 do TCU passou a regulamentar a aplicação da prescrição tanto da pretensão punitiva quanto da pretensão ressarcitória nesta Corte, tendo por base o entendimento do Supremo Tribunal Federal, externado principalmente na ADI 5509, mas também em diversos outros julgados proferidos em mandados de segurança impetrados contra decisões do TCU, que tomaram como norma principal a Lei 9.873/1999, conforme explicitado no voto que proferi quando da prolação do Acórdão nº 2.285/2022 – Plenário, que aprovou a aludida Resolução 344/2022.

Nos termos do art. 2º da citada Resolução, o prazo é de cinco anos e, conforme art. 4º, será contado nos seguintes termos:

Art. 4º 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.

Conforme o art. 5º da aludida Resolução, as causas interruptivas são as seguintes:

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.

§ 1º 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.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4º A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

Consideradas, portanto, as regras da prescrição ordinária acima mencionadas, ou seja, o prazo de **cinco** anos e as causas interruptivas previstas nos incisos do art. 5º da citada Resolução 344/2022, não houve a incidência da prescrição **principal** da pretensão ressarcitória nem da punitiva, conforme bem demonstrado no seguinte trecho da instrução da unidade técnica:

136.No caso concreto, o termo inicial para o início da contagem do prazo prescricional é 2/6/2016, data referente à Solicitação do Congresso Nacional protocolada nesta Corte de Contas, por intermédio do Ofício 710 SF (peça 1 do TC 016.174/2016-0), datado de 1º/6/2016. Os eventos notáveis para o fim de averiguar a fluência, ou não, do prazo prescricional geral foram os seguintes:

- 14/6/2018 – emissão do relatório preliminar de fiscalização (peça 75, TC 016.174/2016-0);
- 25/7/2018 – prolação do Acórdão 1682/2018-TCU-Plenário (peça 83, TC 016.174/2016-0);
- 1º/3/2019 - prolação do Acórdão 434/2019-TCU-Plenário (peça 99, TC 016.174/2016-0);
- 1º/4/2019 - emissão do relatório de fiscalização (peça 181, TC 016.174/2016-0);
- 25/9/2019 - prolação do Acórdão 2301/2019-TCU-Plenário (peça 188, TC 016.174/2016-0);
- 6/2/2020 – autuação da presente representação;
- 11/5/2021 – emissão da instrução propondo a conversão dos autos em TCE e a realização das audiências (peça 34);

- 14/5/2021 – emissão de despacho de autoridade determinando a oitiva da Petrobras (peça 64).

Como se vê dos fatos acima apontados, não houve a incidência da prescrição **principal** da pretensão ressarcitória nem da punitiva, pois não ocorreu o transcurso de mais de cinco anos entre cada uma das causas interruptivas previstas nos incisos do art. 5º da Resolução/TCU 344/2022.

No que diz respeito à prescrição intercorrente, a matéria está regulada pelo art. 8º da citada Resolução 344/2022, com o seguinte teor:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

Consideradas, portanto, as regras da prescrição **intercorrente** acima dispostas, ou seja, o prazo de **três** anos e as suas causas interruptivas, cujas hipóteses são mais numerosas do que as da prescrição principal, pois contemplam não apenas aquelas dos incisos do art. 5º, relativas à prescrição principal, mas também as previstas no art. 8º, tanto no seu *caput* quanto no seu §1º, concernentes apenas à prescrição intercorrente propriamente dita, consoante regra expressa de seu §2º, é de se reconhecer que não ocorreu a prescrição **intercorrente**, pois a tramitação deste processo registra a prática de inúmeros atos processuais previstos no aludido art. 8º da citada Resolução 344/2022 que impediram que este processo ficasse parado por mais de três anos.

Por outro lado, com as devidas vênias, deixo de acolher a proposta do Ministério Público junto ao TCU de conversão deste processo em tomada de contas especial, pelos fundamentos apresentados pela AudPetróleo, acima transcritos, que incorporo a este voto como meus também.

Com efeito, reconheceu a AudPetróleo que “*para a hipótese de rejeição da oferta da Pampa Energia combinada com a retomada do processo de venda, em busca de um melhor resultado econômico, **não se teria como efetivamente estimar qual seria o resultado e a diferença***” (grifei).

Aliás, conforme é possível constatar da conclusão da AudPetróleo, acima transcrita, a unidade técnica, em diversas passagens, se valeu da expressão “**potencial perda de valor**” e, ao final, explicou o significado dessa expressão, nos seguintes termos:

Desse modo, considerando os pressupostos de instauração de tomada de contas especial - TCE, de acordo com o art. 5º da IN/TCU 71/2012, sob o aspecto de quantificação de eventual dano à empresa sobreviria dificuldade em ser assertivo, pois a perda de valor para a Petrobras ser “**potencial**” significa que sua apuração poderia variar de **valor zero** até o total do resultado da diferença de valor da venda para a estimativa interna da Estatal (US\$ 438 milhões).

Como se vê, em nenhum momento a unidade técnica afirmou a ocorrência do dano, mas apenas a sua potencial ocorrência, ou seja, o risco de ter ocorrido o dano. No entanto, admitiu, expressamente, a possibilidade de o dano sequer ter acontecido.

Significa dizer que o grau de incerteza acerca dessas avaliações, dada a sua complexidade e as circunstâncias do caso concreto, levaram a AudPetróleo a não propor a conversão deste processo em tomada de contas especial, com o que estou de pleno acordo.

Não obstante essa conclusão da unidade técnica, a AudPetróleo propôs a aplicação de multa aos responsáveis, por inobservância de normas internas da Petrobras e de procedimentos de avaliação que a unidade técnica entendeu importantes.

Assim como a AudPetróleo, também entendo que os responsáveis deixaram de observar procedimentos internos, de natureza prudencial, muitos inclusive previstos em normas internas da empresa, conforme bem demonstrou a unidade técnica.

No entanto, penso que essas falhas de procedimento dos responsáveis não justificam a aplicação de multa, pelo mesmo motivo apontado pela AudPetróleo para a não conversão deste processo em tomada de contas especial, ou seja, pela incerteza quanto à existência ou não de dano ao erário. Ora, se não é possível afirmar, com segurança, que houve dano ao erário, não está, portanto, configurado qualquer resultado grave que tenha decorrido das falhas procedimentais cometidas pelos responsáveis. Essa constatação, por si só, já é suficiente, a meu ver, para desautorizar a imposição de multa aos gestores, pois implicaria admitir a punição com base em mera suposição ou cogitação de dano.

De qualquer modo, além desse argumento identifico nos autos alguns outros que não recomendam a aplicação de multa, como, por exemplo, as dificuldades para a venda da Pesa, especialmente ao se considerarem as frustradas tentativas anteriores, a decisão empresarial no sentido de implementar forte política de desinvestimento da empresa e ainda o fato de os responsáveis terem classificado os relatórios de avaliações econômicas internos da Petrobras como otimistas para a “visão do vendedor”, por estarem fundados na *“crença que a empresa iria investir valores muito superiores do que o historicamente vinha investindo na Pesa”*, elevando os investimentos de forma incompatível com a conjuntura financeira, à época dos fatos, da Petrobras.

Portanto, embora também entenda que os responsáveis incorreram em erros procedimentais, penso que não foram erros grosseiros que autorizem, nos termos do art. 28 da LINDB, a aplicação de sanção a esses gestores.

Em face do exposto, com as vênias de estilo, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de novembro de 2024.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.964/2024-GABPRES

Processo: 003.249/2020-4

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Senado Federal - SLSF

Destinatário: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA
LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 13/02/2025

(Assinado eletronicamente)

CLEITON ALVES CAMARGO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.