

Aviso nº 643 - GP/TCU

Brasília, 1 de julho de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1288/2025 proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 11/6/2025, ao apreciar o TC-015.386/2017-1, da relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, enviada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, por intermédio do Ofício nº 37/2017/CTFC, de 7/6/2017, relativo ao Requerimento nº 24, de 2017, de autoria do então Presidente dessa Comissão, Senador Ataídes Oliveira.

Encaminho-lhe também cópia do Acórdão nº 1156/2025-TCU-Plenário e da Instrução que o fundamentou, nos termos do subitem 9.2 da mencionada Decisão.

Consoante consignado no subitem 9.3 do aludido Acórdão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Por oportuno, informo que o inteiro teor da Deliberação ora encaminhada pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DR. HIRAN
Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
Senado Federal
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 1288/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.386/2017-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
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: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional, objeto do Requerimento 24, de 2017, de autoria do então Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, Senador Ataídes Oliveira, remetido ao TCU por meio do Of. 37/2017/CTFC, de 7/6/2017, no qual solicita informações sobre documentos relativos a trabalhos de fiscalização e controle e medidas adotadas pelo tribunal nos últimos cinco anos, especialmente sobre os órgãos fiscalizadores, Polícia Federal e Ministério Público Federal, em decorrência das auditorias realizadas pelas empresas KPMG e PriceWaterHouseCoopers, em empresas públicas e privadas de capital aberto.

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

- 9.1. levantar o sobrestamento do presente processo;
- 9.2. encaminhar cópia do Acórdão 1.156/2025-TCU-Plenário e da instrução que o fundamentou ao Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;
- 9.3. com espeque no art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008 e art. 14, inciso IV dessa Resolução, considerar integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional; e
- 9.4. arquivar o presente processo, nos termos do Regimento Interno do TCU, art. 169, inciso II, e art. 14, inciso IV, da Resolução TCU 215/2008.

10. Ata nº 22/2025 – Plenário.**11. Data da Sessão: 11/6/2025 – Ordinária.****12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1288-22/25-P.****13. Especificação do quórum:**

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Excerto da Relação 16/2025 - TCU – Plenário
Relator - Ministro ANTONIO ANASTASIA

ACÓRDÃO Nº 1156/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de auditoria contábil realizada com o objetivo de avaliar a regularidade das demonstrações financeiras da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) referentes ao exercício de 2014;

Considerando que o trabalho de auditoria restou materializado no Relatório de Fiscalização 156/2015, no qual remanesceram três achados de auditoria não elididos: Achados 5; 10 - falhas no teste de *impairment* da Refinaria Abreu e Lima - Rnest em 2014; e 23;

Considerando que o então Relator, Ministro Raimundo Carreiro, após realização de diligências e oitivas, determinou que fosse dada ciência à Petrobras acerca dos Achados 5 e 23, e, quanto ao Achado 10, expediu determinação à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para apresentar ao Tribunal as decisões referentes aos processos administrativos sancionadores 19957.006304/2018-47, 19957.009227/2017-04 e 19957.005789/2017-71, que tratavam de irregularidades nas demonstrações financeiras da Petrobras no período de 2010 a 2014 (despacho à peça 361);

Considerando, ademais, que o então Relator havia sobrerestado o presente processo até a apresentação dos relatórios finais sobre os referidos processos administrativos sancionadores, por entender que constituem subsídios essenciais para a análise definitiva do Achado 10;

Considerando que, quanto aos Achados 5 e 23, foi expedida ciência à Petrobras, não subsistindo análises adicionais a serem realizadas, uma vez que as mudanças normativas e de governança corporativa implementadas pela estatal, em especial após a promulgação da Lei 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais), mitigaram os riscos associados às irregularidades então apontadas;

Considerando que, no tocante ao Achado 10, com base nas informações angariadas ao processo pela CVM em atendimento àquela determinação do Ministro-Relator, observa-se a absolvição dos administradores da Petrobras da acusação de não realização do teste de *impairment* individual da Refinaria Abreu e Lima;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) às peças 409-410, em que entende pela suficiência de tal decisão da CVM para elidir o Achado 10, uma vez que esta entidade se reveste de competência legal e de expertise técnica para avaliar a regularidade das demonstrações financeiras de companhias abertas, tais qual a Petrobras;

Considerando, ademais, que a Petrobras (peças 413-414) solicitou sigilo e omissão das descrições dos Achados 5 e 23, com base no art. 17 da Resolução TCU 294/2018 e no art. 85, § 1º, da Lei 13.303/2016, alegando que a divulgação dessas informações poderia prejudicar sua estratégia de defesa em litígios judiciais e arbitrais em curso, além de impactar negativamente o mercado de capitais;

Considerando que, ao examinar o pedido, a AudPetróleo (peças 418-420) se manifestou favoravelmente à solicitação da Petrobras, com base no entendimento de que as informações solicitadas para sigilo guardam relação direta com a atividade empresarial da estatal, devendo a restrição de acesso às informações ser mantida sem prazo previamente definido, conforme previsto no art. 9º da Resolução TCU 294/2018;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, V, “a”, do RI/TCU, em:

- a) remover o sobrerestamento dos presentes autos;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Excerto da Relação 16/2025 - TCU – Plenário
Relator - Ministro ANTONIO ANASTASIA

b) juntar cópia deste Acórdão e da peça 417 ao TC 014.219/2015-8 (Solicitação do Congresso Nacional para realização de auditoria no Balanço Financeiro de 2014 da Petrobras) e ao TC 015.386/2017-1 (Solicitação do Congresso Nacional para prestar informações sobre fiscalizações em empresas públicas e privadas de capital aberto);

c) autorizar a manutenção do sigilo do processo e das peças já gravadas com restrição de acesso, conforme proposto pela unidade técnica à peça 418; e

d) encerrar o presente processo com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-010.193/2015-4 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).

1.5. Representação legal: Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), Paola Allak da Silva (142389/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:

Ata nº 17/2025 – Plenário

Data: 21/5/2025 – Ordinária

Relator: Ministro ANTONIO ANASTASIA

na Presidência: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

TCU, em 21 de maio de 2025.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS



TC 010.193/2015-4

Tipo: Relatório de auditoria**Unidade jurisdicionada:** Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME)**Proposta:** mérito**Classificação:** [REDACTED]

I. INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de auditoria de natureza contábil com o objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos praticados para a elaboração das demonstrações financeiras anuais da Petrobras do exercício de 2014.

II. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. A auditoria de que tratam os presentes autos culminou na elaboração de relatório, de 3/4/2017, em que foram descritos vinte e três achados (peças 278-280). Em decorrência, foi proposta a realização de oitivas da PricewaterhouseCoopers Auditores Independentes (PwC), do escritório de advocacia Cleary Gottlieb Steen & Hamilton, e da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), além de diligências à Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Os achados da equipe de auditoria encontram-se listados no sumário do relatório (peça 278, p. 4-5).

3. Em 26/4/2017, mediante despacho (peça 283), o Ministro José Mucio Monteiro, então Relator do processo, preliminarmente à sua decisão sobre o encaminhamento proposto pela equipe, abriu prazo para a manifestação da Petrobras, de modo geral, sobre o relatório de auditoria.

4. Após prorrogações de prazo solicitadas pela estatal e uma vez atendida a determinação do Relator, a então SecexEstataisRJ analisou, em 29/3/2019 (peça 335), os achados e as propostas de encaminhamento oferecidos pela equipe de auditoria em seu relatório, em confronto com a manifestação da Petrobras e as informações enviadas pela CVM. Foi avaliada, nos termos do despacho, a “pertinência de manter ou eventualmente promover alterações na proposta” contida no Relatório de Auditoria, para subsidiar o processo de tomada de decisão do relator.

5. Na referida instrução de 29/3/2019 (peça 335), com base nas informações prestadas e no novo exame técnico realizado, restaram não elididos parcial ou totalmente apenas os achados 5, 10 e 23, tendo sido proposta a realização de nova oitiva da Petrobras para fins de subsidiar a continuação do exame do achado 10, que foi expandido na referida instrução técnica (peça 335, p. 157). Os referidos achados têm a seguinte descrição (peça 278, p. 4-5):

Achado 5. [REDACTED]

Achado 10. O teste de *impairment* da Companhia Rnest S.A., relativo ao ano de 2012, não foi realizado.

Achado 23. [REDACTED]

6. Além disso, a partir da documentação que foi obtida junto à CVM, a instrução técnica de 29/3/2019 (peça 335) enfatizou que existiam apurações no âmbito daquela autarquia reguladora sobre indícios de irregularidades da Petrobras no processo de elaboração das suas demonstrações financeiras



de 2010 a 2014, e da KPMG e PricewaterhouseCoopers, no processo de auditoria das referidas demonstrações financeiras. Portanto, tais irregularidades também deveriam ser levadas em consideração nas análises dos presentes autos, em especial no que se refere ao exame do achado 10.

7. Expandindo o escopo de análise, foi aventada, também, com relação à atuação da própria CVM, um possível cumprimento intempestivo das suas atribuições legais de fiscalizar e inspecionar as companhias abertas, dado o extenso lapso temporal entre a ocorrência das supostas irregularidades nas demonstrações da Petrobras e a autuação de processos de apuração na CVM. Nesse contexto, foram assentadas propostas de oitivas à Petrobras e à CVM (peça 335):

(...) 763. Nesses termos, a Petrobras deverá ser ouvida em sede de oitiva a fim de apresentar manifestações sobre os indícios de irregularidades, apontados pela CVM, na aplicação do CPC 01 (R1) no âmbito das suas demonstrações financeiras de 2010 a 2014.

764. Por seu turno, a CVM deverá ser ouvida em sede de oitiva com o intuito de apresentar manifestações sobre (i) a intempestividade no cumprimento de suas atribuições de fiscalizar e inspecionar companhias abertas e a veiculação de informações relativas ao mercado, conforme determinado pelo art. 8º, III e V, da Lei 6.385/1976, tendo em vista que, somente no segundo semestre de 2013, instaurou processo administrativo para apurar irregularidades nas demonstrações financeiras da Petrobras e (ii) a intempestividade de fiscalizar a atuação das empresas de auditoria independente junto à Petrobras, tendo em vista o disposto nas NBC TA 520 e NBC TA 260(R2) do Conselho Federal de Contabilidade e nos arts. 9º, I, 'b', e 26, § 2º, da Lei 6.385/76, haja vista que, apenas em dezembro de 2014, a autarquia instaurou o primeiro processo para analisar a atuação de auditor independente junto à Petrobras, sendo que os indícios de problemas com os ativos já haviam surgido nas demonstrações financeiras anuais de 2010. (...)

8. Desse modo, observa-se que, em adição aos três achados que remanesceram não elididos na instrução técnica de 29/3/2019 (achados 5, 10 e 23), foi aventada não só a necessidade de se verificar as irregularidades que estavam em apuração no âmbito da CVM, referentes às demonstrações financeiras de Petrobras de 2010 a 2014, como também a própria tempestividade da atuação daquela autarquia reguladora em relação a tais irregularidades.

9. Em sequência, no pronunciamento da subunidade (peça 336), de 29/3/2019, que contou com a aquiescência do titular da unidade técnica (peça 337), dentre outras observações sobre as análises empreendidas na instrução, foi salientada a necessidade de ainda não se considerar como elidido, naquele momento, o **achado 2** (“Falha na implementação de salvaguardas, por parte da auditoria externa, com intuito de mitigar, ou eliminar, ameaças a sua independência”), uma vez que haveria a necessidade de nova diligéncia para buscar subsídios adicionais para a análise definitiva do achado. Assim, embora se tenha concordado, em essência, com a instrução técnica, foram acrescidas à proposta de encaminhamento novas diligências à Petrobras e à CVM para trazer mais subsídios especificamente sobre a análise do achado 2, que, na visão da subunidade, ainda não se encontrava totalmente elidido.

10. As novas oitivas e diligências à Petrobras e à CVM foram, então, realizadas e, subsequentemente, examinadas pela unidade técnica na instrução de 28/11/2019 (peça 356).

11. Em face das informações apresentadas pela Petrobras e pela CVM, o achado 2 foi considerado elidido. Por sua vez, no que se refere à apuração pela CVM das irregularidades nas demonstrações financeiras da Petrobras de 2010 a 2014 (matéria conexa ao achado 10) e à análise da tempestividade da atuação da CVM, a instrução concluiu, em síntese, o seguinte:

- A fim de evitar interferências na eficiência do mercado, a atuação do TCU em auditorias de natureza contábil, no âmbito das companhias abertas, deve ser concentrada nas ações dos órgãos e das entidades públicas encarregadas de supervisionar o funcionamento do mercado de capitais, com o objetivo de melhorar a gestão desses órgãos e dessas entidades, e, portanto, “o juízo de valor sobre a ocorrência de irregularidades nas demonstrações financeiras da Petrobras no período de 2010 a 2014 deve, precipuamente, ser apurado pela Comissão de Valores Mobiliários, nos termos da Lei 6.385/76, o que já está em curso por



meio dos processos administrativos sancionadores acima especificados” (peça 356, p. 28-32).

- Tendo em vista a utilização de insuficientes critérios de análise de riscos na elaboração do Plano de Supervisão Baseada em risco (SBR) da CVM, que não incluíam procedimentos abrangentes de revisão analítica e de apreciação de indicadores contábeis usuais, tal como o indicador de giro do ativo imobilizado, a CVM teria assumido “risco excessivo de não se desincumbrir de suas atribuições legais, como a estabelecida no art. 8º, inc. III, e V, da Lei 6.385/76” (peça 356, p. 12-19 e 21-23).

12. Como se percebe, portanto, a instrução técnica de 28/11/2019 (peça 356) propugnou, quanto às irregularidades nas demonstrações financeiras da Petrobras de 2010 a 2014, que a atuação do TCU se desse apenas com base nas conclusões dos processos da CVM, dadas as competências legais da referida autarquia e de modo a que não houvesse eventual interferência na eficiência do mercado de capitais. Por sua vez, quanto à atuação da própria CVM, foi destacado que a autarquia reguladora, ao não usar procedimentos abrangentes de revisão analítica (a exemplo do indicador de giro do ativo imobilizado), teria assumido riscos excessivos de não cumprir adequadamente com suas competências e atribuições.

13. A partir de tais conclusões e tendo em vista (i) a existência, naquele momento, de outro processo de controle externo específico então existente no âmbito da SecexEstataisRJ em que se promovia auditoria integrada sobre a atuação da CVM, incluindo os procedimentos de elaboração do plano de supervisão baseada em risco - SBR (TC 027.307/2018-2), e (ii) a existência de processos administrativos sancionadores específicos na CVM sobre irregularidades conexas ao assunto tratado nos presentes autos, a instrução técnica de 28/11/2019 apresentou a seguinte proposta de encaminhamento (peça 356):

- “a) disponibilizar acesso às peças destes autos à SecexEstatais para que avalie, no âmbito da auditoria em curso na Comissão de Valores Mobiliários, a utilidade dos elementos angariados para a conclusão do trabalho;
- b) determinar à Comissão de Valores Mobiliários que encaminhe ao Tribunal, no prazo de trinta dias, as decisões referentes aos Processos Administrativos Sancionadores 19957.006304/2018-47, 19957.009227/2017-04 e 19957.005789/2017-71, tão logo os processos sejam concluídos;
- c) arquivar os autos e encerrar o processo, nos termos do art. 250, I, do RI/TCU;”

14. Portanto, em essência, no que se refere à apuração do achado 10 e às demais irregularidades nas demonstrações financeiras da Petrobras de 2010 a 2014 apuradas pela CVM, foi proposto na referida instrução técnica (peça 356) que o posicionamento do TCU deveria ocorrer apenas nos processos de contas ordinárias e se basear nas conclusões das apurações da CVM, por ser a entidade com competência legal e *expertise* para tanto. Por isso, foi proposto o encerramento e arquivamento do presente processo.

15. Em sequência, porém, o pronunciamento da subunidade de 2/1/2020 (peça 357), acompanhado do pronunciamento da unidade (peça 358), concordou apenas parcialmente com a instrução técnica (peça 356).

16. Inicialmente, o referido pronunciamento da subunidade destacou que os achados 5 e 23 foram mantidos na instrução técnica de 29/3/2019 (peça 335), após a análise da manifestação da Petrobras, e não foram novamente analisados na instrução de 28/11/2019 (peça 356). Portanto, esses achados do relatório de auditoria seguiam hígidos, uma vez que não foram objeto de novo exame técnico que os tenha elidido, deles sendo necessário dar ciência à Petrobras.

17. Contudo, entendeu a subunidade que não seria cabível formular as propostas de determinação aventadas no relatório de auditoria para esses achados (peça 278, p. 88 e 117), uma vez que houve mudanças significativas no contexto factual e jurídico-normativo que circunda os projetos de investimentos da Petrobras, com a instituição de diversos mecanismos de *compliance*, conformidade e riscos, em decorrência da promulgação da Lei 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais) e de reformulações do ambiente de governança corporativa e do processo decisório na companhia.



18. Em relação ao achado 10 e às demais irregularidades nas demonstrações financeiras de 2010 a 2014 então em apuração no âmbito da CVM, a subunidade teceu as seguintes ponderações acerca da conclusão da instrução técnica que havia proposto o encerramento e arquivamento dos presentes autos (peça 357, p. 4-5):

(...) 18. Por fim, com relação à conclusão de que o TCU, no caso de auditorias que envolvam matéria contábil, deve evitar levar mais ruídos à já complexa e sensível dinâmica do mercado em que as empresas de capital aberto estão inseridas (...), também manifesto meu alinhamento apenas parcial. A CVM é a entidade de fiscalização do mercado que tem a incumbência legal e o aparato técnico-normativo mais robusto e adequado para se posicionar conclusivamente sobre a matéria tratada nos autos (regularidade ou não dos testes de *impairment*). Por isso, concordo que a apreciação do caso pelo TCU deva ser precipuamente baseada nas conclusões que vierem a ser oportunamente emanadas no âmbito daquela autarquia reguladora. Contudo, divirjo da proposta de que os autos devam ser, desde já, arquivados e que eventuais apreciações sobre a matéria sejam apenas endereçadas nos processos de contas da Petrobras.

19. Como fundamento para essa divergência parcial, ressalto que, embora, de fato, seja mais racional e eficiente, sob a ótica do interesse público e da eficiência da atuação das instituições de controle, aguardar as conclusões da CVM, não deve o TCU se furtar de sua competência insculpida em sede constitucional de realizar a fiscalização contábil das entidades que compõem a administração pública, dentre elas as sociedades de economia mista de capital aberto. Os controles exercidos por esses dois órgãos (CVM e TCU) têm naturezas e finalidades completamente diferenciadas, sendo independentes, autônomos e, principalmente, complementares entre si.

20. Assim, de forma a melhor racionalizar os esforços dos órgãos de fiscalização, bem como a maximizar, na medida do possível, a coerência entre os posicionamentos institucionais na busca de maior segurança jurídica nas decisões que venham a ser tomadas, acompanho o entendimento de que é necessário aguardar as conclusões da CVM. Contudo, diferentemente da instrução, proponho que o presente processo seja apenas sobreestado (e não arquivado), de modo que, após o recebimento das conclusões da CVM, a apreciação de mérito seja aqui conduzida, nos estritos moldes do mandato constitucional do TCU de realizar a fiscalização contábil das unidades da administração federal a ele jurisdicionadas.

21. Tal solução permitirá que a Corte de Contas, no pleno exercício de suas competências, aprecie conclusivamente as irregularidades apontadas nos presentes autos que remanescem não elididas (achado 10 do relatório de fiscalização, expandido na instrução de 29/3/2019), baseando-se na futura conclusão técnica dos processos administrativos sancionadores da CVM, resguardando sua independência e seu mandato de instituição de fiscalização superior, inclusive no plano contábil. Por certo, a conclusão técnica do TCU, a despeito de poder se basear em posicionamento da autarquia fiscalizadora especializada, há de preservar sua independência, podendo até mesmo divergir, fundamentadamente, de eventuais conclusões da CVM, considerando-se as diferenciadas naturezas e finalidades do controle exercido por essas duas instituições.

22. Ademais, como as aventadas irregularidades nos testes de *impairment* ocorreram ao longo de vários exercícios subsequentes, que constituem, em conjunto, um período de diversos atos e fatos interconectados e dependentes entre si sob os pontos de vista lógico e cronológico, a manutenção da apreciação da regularidade dos atos inquinados no bojo destes próprios autos parece ser a melhor estratégia, sob o prisma processual, já que a visão compartmentalizada de cada exercício nos processos de contas específicos poderá trazer prejuízos à avaliação do todo (lançamentos de *impairment* ao longo dos anos de 2010 a 2014). Assim, entende-se que a apreciação conclusiva poderá ser feita neste processo e, depois, remetida, se for o caso, aos respectivos processos de contas conexos (que devem permanecer sobreestados até o deslinde de mérito deste processo).

23. Outro ponto que merece atenção é que, como visto na seção Processos Conexos do presente pronunciamento, os presentes autos assumiram a estatura de solicitação do congresso nacional, nos termos do Acórdão 2.415/2015-TCU-Plenário e do Acórdão 1.479/2017-TCU-Plenário. Assim, o atendimento integral das SCN conexas (TC 014.219/2015-8 e TC 015.386/2017-1) demanda a apreciação conclusiva da matéria nos presentes autos, que tem os atributos de SCN. (...)


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia)
Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo)

19. Portanto, no entendimento da subunidade (peça 357), acompanhado pela unidade (peça 358), o processo deveria, na ocasião, ser apenas sobrerestado (e não encerrado), para aguardar as conclusões das apurações no âmbito da CVM sobre as eventuais irregularidades nos testes de *impairment* das demonstrações financeiras de 2010 a 2014, de modo a subsidiar o exame final do achado 10.

20. Por sua vez, no tocante à aventureira intempestividade na atuação da CVM, o pronunciamento da subunidade também tratou de fazer as seguintes ponderações (peça 357):

(...) 15. Em relação à conclusão da instrução sobre a eventual falha da CVM na supervisão da Petrobras (...), a tônica da argumentação reside no fato de a CVM não ter considerado o indicador de giro ou outras técnicas de análise de demonstrações contábeis como critérios adicionais para a definição de seu plano de supervisão baseada em riscos (SBR). Embora concorde com a conclusão no sentido de que se mostra salutar que a CVM avalie o conjunto de indicadores contábeis e econômico-financeiros das entidades do mercado para a identificação dos riscos e para subsidiar a elaboração de seu SBR, entendo prematuro consignar conclusão no sentido de que tenha havido a assunção de risco excessivo pela referida autarquia.

16. O SBR passou por diversas instâncias técnicas e decisórias no âmbito da CVM, culminando com a ciência ao Conselho Monetário Nacional (CMN), além de terem sido considerados em sua elaboração o universo das entidades de mercado a serem fiscalizadas e os recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis à autarquia. Assim, eventual juízo acerca da suficiência ou não do SBR, ou acerca do nível de riscos que a entidade resolveu assumir ao definir os critérios para a seleção de suas ações de fiscalização, deve ser fundado numa ampla e abrangente análise do processo de elaboração e aprovação do SBR, bem como nos fatores e circunstâncias que nortearam as escolhas técnicas que dele constaram, o que não é objeto dos presentes autos.

17. Assim, concordo com o encaminhamento proposto na instrução no sentido de enviar as análises efetuadas à SecexEstatais para subsidiar o trabalho de fiscalização daquela unidade técnica na CVM, sem prejuízo, contudo, de ponderar quanto ao fato de que seria necessária uma análise mais abrangente para eventual conclusão sobre o nível de riscos assumido pela CVM em suas escolhas que conformaram o SBR. (...)

21. Com base nessas razões, a subunidade e a unidade técnica, concordando apenas parcialmente com a proposta contida na instrução, havendo formulado uma nova proposta que continha, entre outras, as seguintes medidas (peças 357-358):

(...) a. Dar ciência à Petrobras sobre os achados 5 e 23 do relatório de fiscalização (peça 278), não elididos nas análises realizadas após as manifestações da estatal (...);

b. Sobrestrar os presentes autos e, em especial, a avaliação conclusiva sobre as manifestações apresentadas pela Petrobras em relação ao achado 10 do relatório de fiscalização (“O teste de impairment da Companhia Rnest S.A., relativo ao ano de 2012, não foi realizado”), expandido na instrução de 29/3/2019 (peça 335), até que a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) apresente os relatórios finais e a decisão de seu colegiado sobre os processos administrativos sancionadores 19957.006304/2018-47, 19957.009227/2017-04 e 19957.005789/2017-71;

c. Determinar à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) que encaminhe ao TCU, no prazo de trinta dias após suas apreciações, as decisões referentes aos processos administrativos sancionadores 19957.006304/2018-47, 19957.009227/2017-04 e 19957.005789/2017-71; (...)

22. Subsequentemente, o Relator, Ministro Raimundo Carreiro, que passou a atuar nos autos por força do art. 152 do Regimento Interno do TCU, acompanhando a proposta da subunidade e da unidade técnica, determinou, em 4/2/2020, entre as demais medidas, o sobrerestamento da apreciação do presente processo e a determinação dirigida à CVM (peça 361). Vale destacar que o Relator também concordou com a proposta de ciência à Petrobras acerca dos achados 5 e 23 do relatório de fiscalização (item “a” da transcrição acima), o que foi posteriormente efetivado através do Ofício 0022/2020-TCU/SeinfraPetróleo, de 3/3/2020 (peça 363), com o registro da devida ciência de comunicação em 11/3/2020 (peça 366).



23. Após notificada da decisão do Relator, a CVM informou, em 23/3/2020, que os processos administrativos sancionadores 19957.006304/2018-47, 19957.009227/2017-04 e 19957.005789/2017-71 haviam sido “distribuídos para análise e posterior inclusão em pauta de julgamento, não tendo sido proferida decisão de mérito em qualquer daqueles processos”. Registrhou, também, que “as decisões futuramente proferidas seriam encaminhadas, conforme solicitado” (peça 368).

24. Embora não tenham sido apresentadas informações ulteriores pela CVM, verificou-se recentemente, por pesquisa no *site* da autarquia, que os processos administrativos sancionadores 19957.009227/2017-04 e 19957.005789/2017-71 estavam aparecendo como “Encerrado/Extinto”, com últimas mudanças de fase respectivamente em 18/6/2024 e 16/5/2024. Por isso, foi proposta (peça 383), em 9/10/2024, a realização de diligência à CVM no sentido de que encaminhasse as informações atualizadas e definitivas sobre o resultado do julgamento dos processos administrativos sancionadores 19957.006304/2018-47, 19957.009227/2017-04 e 19957.005789/2017-71, com cópias de todas as decisões proferidas, especialmente, as de mérito, esclarecendo quando tais processos transitaram em julgado.

25. A CVM apresentou as respostas em 23/10/2024 (peças 396-403), cujas informações encontram-se sintetizadas na transcrição a seguir (peça 396):

(...) Processo Administrativo Sancionador ("PAS") CVM nº 19957.006304/2018-47 (RJ2018/4441):

A sessão de julgamento do referido PAS foi iniciada em 25.08.2020, suspensa por pedido de vista, e concluída em 04.11.2020. A decisão completa segue em anexo ("Decisão CVM - PAS 19957.006304/2018-47" - doc. 2179104). (...)

Os acusados foram formalmente intimados da decisão em 18.03.2021 e 24.03.2021, sendo essa última a data do trânsito em julgado na esfera administrativa.

PAS CVM nº 19957.009227/2017-04 (RJ2017/3970) e PAS CRSFN nº 10372.100082/2021-50:

A sessão de julgamento do referido PAS foi iniciada em 25.08.2020, suspensa por pedido de vista, e concluída em 04.11.2020. A decisão completa segue em anexo ("Decisão CVM - PAS 19957.009227/2017-04" - doc. 2179107). (...)

Intimados da decisão, os dois acusados penalizados interpuseram recurso ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN).

O órgão recursal, por sua vez, apreciou o mérito dos recursos em sessão realizada em 07.02.2023. A decisão completa segue em anexo ("Decisão CRSFN - PAS 10372.100082/2021-50 (Recursos)" - doc. 2179199). (...)

O CRSFN negou provimento aos recursos e os recorrentes interpuseram Embargos de Declaração, os quais foram apreciados em sessão realizada em 12.04.2024. Os embargos foram rejeitados e a referida decisão segue em anexo ("Decisão CRSFN - PAS 10372.100082/2021-50 (Embargos)" - doc. 2179202). (...)

Os acusados foram formalmente intimados das decisões do CRSFN em 06.06.2024 e 10.06.2024, sendo essa última a data do trânsito em julgado na esfera administrativa.

PAS CVM nº 19957.005789/2017-71 (SP2017/294) e PAS CRSFN nº 10372.100096/2021-73:

A sessão de julgamento do referido PAS foi iniciada em 24.08.2020, suspensa por pedido de vista, e concluída em 03.11.2020. A decisão completa segue em anexo ("Decisão CVM - PAS 19957.005789/2017-71" - doc. 2179206). (...)

Intimados da decisão, os dois acusados penalizados interpuseram recurso ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN).

O órgão recursal, por sua vez, apreciou o mérito dos recursos em sessão realizada em 11.04.2023. A decisão completa segue em anexo ("Decisão CRSFN - PAS 10372.100096/2021-73 (Recursos)" - doc. 2179208). (...)



O CRSFN deu provimento ao recurso do Sr. Almir Guilherme Barbassa e negou provimento ao recurso do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo. Este último interpôs Embargos de Declaração, os quais foram apreciados em sessão realizada em 12.03.2024. Os embargos foram rejeitados e a referida decisão segue em anexo ("Decisão CRSFN - PAS 10372.100096/2021-73 (Embargos)" - doc. 2179212). (...)

Os acusados foram formalmente intimados das decisões do CRSFN em 13.05.2024, data do trânsito em julgado na esfera administrativa. (...)

26. A CVM apresentou também cópias das decisões de seu colegiado referentes a tais processos administrativos sancionadores, bem como as decisões ocorridas em sede recursal no âmbito do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN).

27. Nesse contexto, verifica-se que os autos já estão, neste momento, munidos com as informações necessárias e suficientes para o prosseguimento de sua apreciação definitiva, que constitui o objeto da presente instrução técnica.

III. EXAME TÉCNICO

28. Com base no histórico traçado na subseção II desta instrução, observa-se que anteriormente à decisão de sobrerestamento dos autos restavam não elididos após todas as oitivas, diligências e exames técnicos efetuados os seguintes achados constantes do relatório de fiscalização (peça 278):

Achado 5.

Achado 10. O teste de *impairment* da Companhia Rnest S.A., relativo ao ano de 2012, não foi realizado.

Achado 23.

29. Com relação aos achados 5 e 23, havia sido proposto, no pronunciamento da subunidade de 2/1/2020 (peça 357), deles dar ciência à Petrobras. Acolhendo tal sugestão, o então Relator determinou que fosse dada a referida ciência à estatal (peça 361), o que foi concretizado por meio de ofício enviado à entidade (peça 363). Com relação a tais achados, portanto, entende-se que foram confirmados, tendo-se dado conhecimento à estatal e não restando análises adicionais a serem realizadas. Embora o processo ainda não tenha sido submetido à apreciação do TCU, a decisão de ciência tomada pelo Relator se encontra amparada no inc. II do art. 250 do Regimento Interno do TCU.

30. Portanto, resta pendente, neste momento, apenas a conclusão do exame técnico referente ao achado 10, a ser realizado considerando os resultados das apurações efetuadas no âmbito da CVM acerca dos testes de *impairment* das demonstrações financeiras da Petrobras de 2010 a 2014.

31. Vale destacar que, em resposta à última diligência efetuada nos autos (peças 383-385), foram apresentadas pela CVM, em 23/10/2024, as conclusões finais dos processos administrativos sancionadores 19957.006304/2018-47, 19957.009227/2017-04 e 19957.005789/2017-71, que transitaram em julgado, segundo a autarquia, respectivamente, em 24/3/2021, 10/6/2024 e 13/5/2024 (peças 396-403). Portanto, por não mais subsistir o motivo ensejador, cabe propor o levantamento do sobrerestamento dos autos, de modo que seja apreciado, de forma definitiva, o seu mérito.

32. Passando para o exame técnico propriamente dito, para fins de melhor contextualizar a matéria, importa transcrever a “situação encontrada” referente ao achado 10, tal qual consta no relatório de fiscalização (peça 278, p. 97):

(...) 533. Situação encontrada: durante os exames de auditoria, a equipe constatou que o teste de redução ao valor recuperável do ativo de refino da Companhia Rnest S.A., relativo ao ano de 2012,


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia)
Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo)

não foi realizado. Em 2012, tratava-se de um ativo classificado como investimento, posto que ainda não havia sido formalmente incorporado à Companhia.

534. A Companhia Rnest S.A. foi incorporada à Unidade Geradora de Caixa - UGC Abastecimento para efeito do cálculo do "*impairment*" no ano de 2012. Registre-se que a Companhia teve seus ativos individualmente testados em 2009-2011 em obediência aos normativos contábeis (CPC 01) (peça 135).

535. A situação configurou inequívoca desconformidade com a prescrição normativa. (...)

33. Como se observa, a equipe de auditoria entendeu que o teste de *impairment* referente à Rnest em 2012 deveria ter sido realizado de modo individual, sem a sua inclusão na UGC Abastecimento, uma vez que o ativo ainda não teria sido incorporado à Petrobras (a Rnest ainda constituía uma subsidiária da Petrobras) e teria uma gestão própria, independente do restante do parque de refino, em virtude de potencial parceria com a empresa venezuelana PDVSA.

34. A instrução de 29/3/2019 (peça 335), em que se analisou a oitiva da Petrobras após a elaboração do relatório de auditoria, considerou o achado subsistente, cabendo, para maior clareza, transcrever o seguinte excerto da análise e conclusão (peça 335, p. 77-78):

(...) 445. A Rnest, na sua criação, era uma subsidiária controlada pela Petrobras e, assim, a controlada realizava o teste de *impairment* dos seus ativos imobilizados isoladamente, conforme disposto no CPC 01 (R1) Redução ao Valor Recuperável de Ativos, e a controladora, por sua vez, consolidava as demonstrações contábeis da controlada para elaborar as demonstrações contábeis consolidadas, nos termos do CPC 36 – Demonstrações Consolidadas.

446. No ano de 2012, a Petrobras incluiu os ativos da Rnest na UGC do abastecimento por considerar que os fluxos de caixa da subsidiária eram dependentes dos ativos da área de abastecimento, conforme possibilita o item 71 do CPC 01.

447. As normas contábeis permitem flexibilidade em algum grau aos gestores, como esse caso bem exemplifica. É da própria natureza da aplicação das normas contábeis

448. Entretanto, a regra para o teste de *impairment* é a de que, havendo indicação de que o ativo possa estar desvalorizado, ele deve ser testado individualmente, independentemente do fato de que a sua geração de caixa dependa de outros ativos (...)

(...) 449. Assim, considerando que de 2011 para 2012 a situação do ativo se deteriorou, conforme será discutido em detalhes quando da análise dos achados 19 a 23 e da documentação enviada pela CVM (seção III desta instrução), há fortes indícios de que a Petrobras efetivamente descumpriu o CPC 01 ao incluir os ativos da Rnest na UGC de abastecimento para realizar o teste de *impairment* de 2012.

450. O Achado 10 deve ser mantido. Contudo, entende-se que a proposta de determinação preconizada pela equipe de auditoria (peça 278, p. 99) deve ser reavaliada, com base nas análises e conclusões contidas na seção III da presente instrução.

35. Assim, foi ressaltado na análise o fato de que, embora a Rnest tivesse sido testada individualmente para *impairment* de 2009 a 2011, esse mesmo procedimento não teria sido efetuado em 2012, ocasião na qual a refinaria foi testada de forma conjunta aos demais ativos da Unidade Geradora de Caixa (UGC) Abastecimento. Expandiu-se o argumento para fazer constar que a inclusão da Rnest na UGC Abastecimento em 2012 ocorreu a despeito da existência de indicativos de que o ativo poderia estar desvalorizado, o que implicaria em infringência aos normativos contábeis, que demandariam a realização do teste individual nesses casos.



36. Expandindo a análise da matéria tratada no achado 10, a referida instrução também salientou, em sua seção III (peça 335, p. 121-157), que havia processos tramitando no âmbito da CVM sobre matéria conexa, já que a autarquia identificou a ocorrência de possíveis irregularidades e inconsistências na elaboração dos testes de *impairment* efetuados, ou não, para a área de negócio de abastecimento, subárea de refino, especificamente para os ativos Rnest e Comperj, relativamente às demonstrações contábeis anuais completas das datas-bases de 31/12/2010, 31/12/2011, 31/12/2012, 31/12/2013 e 31/12/2014. Por esse motivo, foram buscadas as informações sobre a conclusão das apurações no âmbito da CVM, de modo a subsidiar o exame no presente processo.

37. No âmbito da CVM, as possíveis irregularidades sobre as demonstrações financeiras de 2010 a 2014 foram tratadas em três processos distintos, conforme quadro abaixo:

Processo	Objeto
19957.005789/2017-71	Responsabilidade de <u>administradores e conselheiros fiscais</u> da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) em razão do descumprimento, pela administração da companhia, de norma contábil relativa à redução ao valor recuperável de ativos (<i>impairment</i>), na elaboração das demonstrações financeiras dos exercícios sociais encerrados em 31/12/2010, 31/12/2011, 31/12/2012, 31/12/2013 e 31/12/2014.
19957.009227/2017-04	Inobservância, nos trabalhos de <u>auditoria independente (KPMG)</u> , de normas do Conselho Federal de Contabilidade, em infração ao art. 20 da Instrução CVM n. 308/1999, e falhas na elaboração de relatório circunstanciado, em infração ao art. 25, 11, da mesma Instrução.
19957.006304/2018-47	Apurar possível descumprimento, nos trabalhos de <u>auditoria independente (PriceWaterhouseCoopers)</u> , dos artigos 20 e 25, 11, da Instrução CVM n. 308/99 ao realizar os trabalhos de auditoria independente sobre as demonstrações financeiras de 31.12.2012, 31.12.2013 e 31.12.2014 da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.

38. Por se tratar do processo em que a CVM examinou a regularidade das condutas dos administradores da Petrobras em relação aos testes de *impairment* de 2010 a 2014, o processo administrativo sancionador 19957.005789/2017-71 é aquele que guarda maior relação direta com os presentes autos e, em especial, com o achado 10, que constitui a matéria pendente de análise. Portanto, é da decisão final do colegiado da CVM em relação a tal processo que serão extraídos os principais subsídios para o desfecho do presente exame técnico.

39. Vale dizer que os julgamentos dos outros dois processos no âmbito da CVM (19957.009227/2017-04 e 19957.006304/2018-47), em que se analisaram as condutas das auditorias independentes, também estiveram precipuamente baseados nas conclusões do próprio processo 19957.005789/2017-71, o que corrobora que são as conclusões deste último as principais a serem levadas em consideração na presente instrução.

40. Nesse contexto, importa salientar que no referido processo da CVM constou uma acusação de irregularidade exatamente sobre a questão endereçado no achado 10 do relatório de auditoria do presente processo de controle externo (peça 278). Contudo, no âmbito da CVM, os administradores da estatal foram absolvidos da acusação de “não elaboração de teste individual de perda do valor recuperável da Refinaria Abreu e Lima em 31/12/2012, consoante o disposto no item 1 e 12g do Pronunciamento Técnico CPC 01 (RI) aprovado pela Deliberação CVM 639”, conforme abaixo (peça 401, p. 2-3):

Decisão: Vistos, relatados e discutidos os autos, o Colegiado da Comissão de Valores Mobiliários, com base na prova dos autos e na legislação aplicável, decidiu:

i) Por Maioria: pela absolvição de Almir Guilherme Barbassa, Jose Carlos Cosenza e Maria das Graças Silva Foster, na qualidade de diretores estatutários da Petrobras à época da elaboração e aprovação das demonstrações financeiras de 31/12/2012, com relação à acusação de infração aos arts. 153, 176 e 177, §3º, da Lei 6.404/76, e aos arts. 14 e 26 da Instrução CVM 480, pela não elaboração de teste individual de perda do valor recuperável da Refinaria Abreu e Lima em 31/12/2012, consoante o disposto no item 1 e 12g do Pronunciamento Técnico CPC 01 (RI) aprovado pela Deliberação CVM 639.



ii) Por Maioria: pela absolvição de Francisco Roberto de Albuquerque, Sergio Franklin Quintella e Josué Christiano Gomes da Silva, na qualidade de membros do Conselho de Administração Petrobras, integrantes do Comitê de Auditoria, à época da elaboração e aprovação das demonstrações financeiras de 31/12/2012, com relação à acusação de infração aos arts. 142, III e V, e 153 da Lei 6.404/76, pela não elaboração de teste individual de perda do valor recuperável da Refinaria Abreu e Lima em 31/12/2012, consoante o disposto nos itens 1 e 12g do Pronunciamento Técnico CPC 01 (RI) aprovado pela Deliberação CVM 639. (grifos não são do original)

41. Por relevante, importa transcrever os principais fundamentos constantes no voto revisor, apresentado pela Diretora Flávia Perlingeiro, da CVM, que balizou a decisão final do colegiado da CVM, em que se concluiu pela ausência de irregularidade na não realização de teste individual de *impairment* para a RNEST nas demonstrações financeiras com data-base de 31/12/2012 (peça 401, p. 193-197):

(...) 9. Pelos elementos trazidos aos autos, entendo que a Petrobras tinha razões fundamentadas em elementos de fato e de direito, para reputar que as Demonstrações Financeiras do exercício findo em 31.12.2012 já deveriam refletir que a PDVSA não mais ingressaria como sócia da RNEST e que, portanto, esta passaria a ser gerida dentro do modelo integrado e centralizado de planejamento e operação do parque de refino da Petrobras, que fundamenta o tratamento dado a UGC Abastecimento para fins do teste de recuperabilidade. Nesse sentido, eventuais indicativos de perda do valor recuperável da RNEST, incluindo o referido aumento de custos, deveriam ser avaliados no âmbito da UGC Abastecimento no teste de *impairment* realizado em 2012. (...)

(...) 19. Nesse contexto, não se pode perder de vista que se passaram mais de três anos de negociações sem qualquer sucesso e sem que a PDVSA tivesse, ao menos, obtido a aprovação do BNDES com relação às garantias a serem prestadas no âmbito do financiamento, que era essencial para a aprovação de seu ingresso na RNEST. Paulatinamente, reduziram-se as chances de consenso sobre o valor do aporte inicial da PDVSA do Brasil, face ao desequilíbrio em relação às bases da parceria originalmente concebida. Assim, até mesmo quando da própria assinatura do aditivo de 28.09.2012, a Petrobras já tinha diante de si um histórico que apontava mais para a possibilidade de não realização do investimento pela PDVSA, do que o contrário, embora, de todo modo, ainda restasse vigente o compromisso formal da PDVSA nos termos do Acordo aditado.

20. Ademais, fato é que, em 30.12.2012, portanto, ainda no exercício de 2012, até mesmo o referido compromisso formal se esvaiu, com o encerramento antecipado do Acordo, fazendo cessar a própria razão pela qual o teste de *impairment* quanto a RNEST havia sido feito individualmente no exercício anterior. Ou seja, findou-se a perspectiva de que a gestão da Refinaria se daria no âmbito da parceria com a PDVSA e não de modo integrado e centralizado como ocorria com relação ao restante do parque de refino da Companhia que compunha a UGC Abastecimento.

21. Releva observar que a realização de teste de *impairment* não constitui, em si, uma decisão gerencial ou de negócio. Trata-se de procedimento conduzido para fins contábeis, considerando os fluxos de caixa futuros que determinado ativo (ou conjunto de ativos) pode gerar durante sua vida útil. Esse procedimento requer um olhar prospectivo sobre a situação atual, sendo estimado o valor em uso do ativo ou da UGC de forma prospectiva, ou seja, em relação a geração de benefícios econômicos futuros, a se materializarem a partir da utilização do ativo nas operações, trazidos a valor presente, para realização do teste. E a representação fidedigna das informações a serem refletidas nas DFs deve também considerar essa visão prospectiva.

22. Tendo em vista que, a partir de 30.12.2012, restou definitivamente prejudicada a premissa sob a qual se ancorava o tratamento da RNEST como uma unidade isolada em relação a gestão centralizada do restante do parque de refino, inclusive após um longo período de infrutífera negociação, e que inexistiam outras justificativas a amparar um tratamento em separado, cabia reconhecer, para fins do teste de *impairment*, que a RNEST passaria a ter sua operação futura conduzida de forma integrada aos demais ativos que compunham a UGC Abastecimento. Não se trata de privilegiar a forma sobre a essência, mas justamente o contrário, tendo em vista que a essência, no caso, não se verifica pelo passado, mas sim sob a ótica dos fluxos de caixa futuros. (...)

(...) 29. Por todo o exposto, concluo ter-se demonstrado correta, no caso, a realização do teste de recuperabilidade da RNEST, para data-base 31.12.2012, em conjunto com os demais ativos da UGC Abastecimento, e não mais individualmente, como feito em 2011. Consequentemente, eventuais



indicativos de perda de valor recuperável deveriam ser aferidos no âmbito da UGC Abastecimento, considerando os ativos que a compunham como um todo. (...)

42. Como se observa, o entendimento prevalecente no colegiado da CVM foi o de que a inclusão da Rnest na UGC Abastecimento para fins do teste de *impairment* em 31/12/2012 não enseja a configuração de uma irregularidade, uma vez que “a Petrobras já tinha diante de si um histórico que apontava mais para a possibilidade de não realização do investimento pela PDVSA, do que o contrário” e que “a partir de 30.12.2012, restou definitivamente prejudicada a premissa sob a qual se ancorava o tratamento da RNEST como uma unidade isolada em relação a gestão centralizada do restante do parque de refino”.

43. Nesse contexto, em linha com a instrução técnica de 28/11/2019 (peça 356), resguardada a necessária independência na atuação do TCU, entende-se que se deve buscar, sempre que possível e cabível, a harmonia de entendimentos entre os diversos órgãos de controle, de forma a se garantir maior eficiência e segurança jurídica nas decisões. Portanto, tendo em vista (i) as atribuições legais e estatutárias da CVM; (ii) o fato de a Petrobras ser uma sociedade de economia sujeita à jurisdição reguladora da CVM; (iii) a complexidade do caso em exame, que se refere principalmente à interpretação de normas contábeis, que constituem o objeto precípuo de atuação da CVM; e o (iv) fato de a CVM não ter considerado como irregular o procedimento adotado pela Petrobras em 2012 de inclusão da RNEST na UGC para fins de teste de *impairment*; entende-se razoável considerar o achado 10 do relatório de auditoria como elidido.

44. No que se refere às demais supostas irregularidades havidas nos testes de *impairment* das demonstrações da Petrobras de 2010 a 2014, a CVM considerou como irregular apenas o caso de 2010, em virtude da não realização do teste individual de *impairment* da Rnest, quando havia fundadas indicações sobre a necessidade de sua realização. Nesse sentido, a autarquia reguladora condenou a multas pecuniárias (R\$ 150.000,00), no próprio processo administrativo sancionador 19957.005789/2017-71, o Sr. Jose Sergio Gabrielli de Azevedo, na qualidade de Diretor Presidente, o Sr. Almir Guilherme Barbassa, na qualidade de Diretor Financeiro e de Relações com Investidores, e o Sr. Paulo Roberto Costa, na qualidade de Diretor de Abastecimento da Petrobras, todos ocupando esses cargos à época da elaboração e aprovação das demonstrações financeiras de 31/12/2010 da Petrobras (peça 401, p. 3).

45. Em virtude de recurso interposto, a condenação do Sr. Almir Guilherme Barbassa foi, por maioria e com voto de qualidade, revertida pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), que o absolveu da acusação (peça 402). Contudo, a condenação do Sr. Jose Sergio Gabrielli de Azevedo foi mantida mesmo após o manejo de duas peças recursais (peças 402-403). Não foram apresentadas informações sobre eventuais recursos apresentados pelo Sr. Paulo Roberto Costa.

46. Além disso, considerando as mencionadas falhas nos testes de *impairment* da Rnest nas demonstrações financeiras de 31/12/2010, a CVM condenou, também, no processo administrativo sancionador 19957.009227/2017-04, a auditoria independente que analisou as demonstrações financeiras da Petrobras do exercício de 2010 (KPMG), ante a inobservância de normas do Conselho Federal de Contabilidade, em infração ao art. 20 da Instrução CVM n. 308/1999, e falhas na elaboração de relatório circunstaciado, em infração ao art. 25, 11, da mesma Instrução.

47. De todo modo, observa-se que a irregularidade que deu ensejo a tais condenações referentes à não realização de teste de *impairment* da Rnest em 2010 não havia sido objeto de um achado específico do relatório de auditoria de que trata o presente processo (lista de achados à peça 278, p. 4-5).



48. Assim, considerando tanto a natureza da matéria, que se insere no rol de competências e expertise específica da CVM, quanto o fato de as apurações na CVM já terem resultado em condenações transitadas em julgado, entende-se desnecessário propor eventuais medidas adicionais para apurar os mesmos fatos, referentes à não realização dos testes de impairment da Rnest em 2010, no âmbito do presente processo do TCU. Consoante entendimento esposado na instrução técnica de 28/11/2019 (peça 356) e no pronunciamento da subunidade de 2/1/2020 (peça 357), a CVM é a entidade de fiscalização do mercado que tem a incumbência legal e o aparato técnico-normativo mais robusto e adequado para se posicionar conclusivamente sobre a matéria de cunho eminentemente contábil tratada nos autos (regularidade ou não dos testes de impairment efetuados nas demonstrações financeiras de uma sociedade anônima com ações negociadas em bolsa de valores).

IV. CLASSIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO QUANTO À CONFIDENCIALIDADE

49. Considerando a natureza da matéria, foi apostila chancela de sigilo ao presente processo, bem como às instruções e pronunciamentos técnicos, com fulcro no art. 6º, inciso III e art. 25, caput, e §1º, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) c/c art. 5º, §§ 1º e 2º, e 25, IX, do Decreto 7.724/2012 c/c art. 4º, §§1º e 2º, da Resolução TCU 254/2013, conforme despacho do então Relator, Min. Raimundo Carreiro (peça 361). Tal decisão teve como fundamento a observância às classificações efetuadas pela Petrobras e, especialmente, a natureza das informações discutidas e os possíveis impactos no mercado de capitais e em ações judiciais e arbitrais em curso no Brasil e no exterior.

50. Não há notícias nos autos que demonstrem não mais subsistirem os motivos ensejadores da aposição de sigilo. Ademais, seguem em andamento ações coletivas e processos arbitrais no Brasil e no exterior dos quais a Petrobras é parte e que são conexos à matéria tratada nos presentes autos, o que indica a possível necessidade de manutenção do sigilo.

51. Portanto, entende-se que a presente instrução também precisa ser classificada como sigilosa, por conter informações anteriormente assim classificadas tanto pela Petrobras quanto pelo próprio TCU.

52. De todo modo, tendo em vista o extenso lapso temporal decorrido desde a última classificação de informações pela Petrobras, bem como a necessidade de que seja gerada uma versão pública da presente instrução, em atendimento à alínea “b” do inc. VII do art. 7º da Lei 12.527/2011, propõe-se que, anteriormente à remessa dos autos ao Gabinete do Ministro-Relator, seja promovida diligência à Petrobras, a fim de que informe se a presente instrução poderá ser classificada como pública. Em caso negativo, ou seja, caso a Petrobras entenda que a presente instrução precise ser tratada como sigilosa, a estatal deverá indicar, de modo claro, preciso e objetivo, os trechos, palavras, parágrafos, números, gráficos e/ou tabelas, que ainda precisarão ser omitidos na versão da instrução a ser tornada pública. Deverão ser apresentadas justificativas detalhadas para a necessidade de omissão de informações na versão pública.

53. A realização de tal diligência tem como objetivo permitir a geração de uma versão desta instrução com as devidas tarjas eventualmente indicadas pela Petrobras, a ser incluída como peça pública no processo antes da remessa dos autos ao Gabinete do Ministro-Relator. Tal procedimento permitirá que o processo seja apreciado pelo TCU em sessão ordinária, se for o caso.

V. PROCESSOS CONEXOS

54. Como salientado em instruções anteriores, foram estendidos ao presente processo os atributos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), por meio do item 9.4 do Acórdão 2.415/2015-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 014.219/2015-8, e do item 9.3 do Acórdão 1.479/2017-TCU-Plenário. Tanto o TC 014.219/2015-8 quanto o TC 015.386/2017-1 encontram-se atualmente sobrestados, aguardando a apreciação de mérito do presente processo (TC 010.193/2015-4), para fins do posterior atendimento integral das solicitações formuladas pelo Congresso Nacional.



55. Portanto, propõe-se que sejam juntadas ao TC 014.219/2015-8 e ao TC 015.386/2017-1 cópias da versão pública da presente instrução (a ser gerada conforme proposto na subseção anterior), bem como da decisão que ver a ser proferida, de modo que o sobrestamento de tais processos possam ser levantados e que sejam promovidas suas apreciações de mérito.

VI. CONCLUSÃO

56. Cuidaram os autos de auditoria de natureza contábil com o objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos praticados para a elaboração das demonstrações financeiras anuais da Petrobras do exercício de 2014.

57. Após a elaboração do relatório de auditoria, bem como da realização de diversas oitivas e diligências detalhadamente descritas na seção II desta instrução (“Histórico do Processo”), concluiu-se que dos 23 achados descritos pela equipe de fiscalização apenas três restavam subsistentes, sendo eles:

Achado 5. [REDACTED]

Achado 10. O teste de *impairment* da Companhia Rnest S.A., relativo ao ano de 2012, não foi realizado.

Achado 23. [REDACTED]

58. Com relação aos achados 5 e 23, foi proposto, no pronunciamento da subunidade de 2/1/2020 (peça 357), deles dar ciência à Petrobras. Acompanhando tal sugestão, o Ministro-Relator determinou que fosse dada a referida ciência à estatal (peça 361), o que foi concretizado por meio de ofício enviado à entidade (peça 363). Com relação a tais achados, portanto, entende-se que foram confirmados, tendo-se dado conhecimento à estatal e não restando análises ou providências adicionais a serem realizadas.

59. É importante mencionar que se entendeu não ser cabível formular as propostas de determinação aventadas no relatório de auditoria para os achados 5 e 23 (peça 278, p. 88 e 117), uma vez que houve mudanças significativas no contexto factual e jurídico-normativo que circunda os projetos de investimentos da Petrobras, com a instituição de diversos mecanismos de *compliance*, conformidade e riscos, em decorrência da promulgação da Lei 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais) e de reformulações do ambiente de governança corporativa e do processo decisório na companhia.

60. Nesse contexto, restava pendente nos autos apenas a conclusão da análise do achado 10, a ser realizada considerando-se os resultados das apurações efetuadas no âmbito da CVM acerca dos testes de *impairment* das demonstrações financeiras de 2010 a 2014 (processos CVM 19957.006304/2018-47, 19957.009227/2017-04 e 19957.005789/2017-71), que constituíam o motivo de sobrestamento da apreciação definitiva dos presentes autos.

61. Trazidas aos autos as informações sobre a conclusão e o trânsito em julgado das referidas apurações no âmbito da CVM, a presente instrução teve como objetivo concluir o exame do achado 10.

62. Da análise das informações prestadas pela CVM sobre o julgamento naquela autarquia dos processos administrativos sancionadores, verificou-se que os administradores da Petrobras foram absolvidos da acusação de “não elaboração de teste individual de perda do valor recuperável da Refinaria Abreu e Lima em 31/12/2012” (irregularidade apontada pela CVM de modo similar ao achado 10 do relatório de fiscalização dos presentes autos).



63. O entendimento prevalecente no colegiado da CVM foi o de que a inclusão da Rnest na UGC Abastecimento para fins do teste de *impairment* em 31/12/2012 não enseja a configuração de uma irregularidade, uma vez que a Petrobras já tinha diante de si um histórico que apontava mais para a possibilidade de não realização do investimento pela PDVSA, do que o contrário, e que a partir de 30/12/2012, restou definitivamente prejudicada a premissa sob a qual se ancorava o tratamento da RNEST como uma unidade isolada em relação a gestão centralizada do restante do parque de refino.

64. Portanto, tendo em vista (i) as atribuições legais e estatutárias da CVM; (ii) o fato de a Petrobras ser uma sociedade de economia mista sujeita à jurisdição reguladora da CVM; (iii) a complexidade do caso em exame, que se refere eminentemente à interpretação de normas contábeis, que constituem o objeto precípua de atuação da CVM; e o (iv) fato de a CVM não ter considerado como irregular o procedimento adotado pela Petrobras em 2012 de inclusão da Rnest na UGC para fins de teste de *impairment*; entendeu-se razoável considerar o achado 10 do relatório de auditoria como elidido.

65. No que se refere às demais supostas irregularidades havidas nos testes de *impairment* das demonstrações da Petrobras de 2010 a 2014, a CVM considerou como irregular apenas o caso de 2010, em virtude da não realização do teste individual de *impairment* da RNEST, quando havia fundadas indicações sobre a necessidade de sua realização. De todo modo, tal irregularidade não havia sido objeto de um achado específico do relatório de auditoria de que trata o presente processo. Assim, considerando tanto a natureza da matéria, que se insere no rol de competências e *expertise* da CVM, quanto o fato de as apurações na CVM já terem resultado em condenações transitadas em julgado, entendeu-se desnecessário propor eventuais medidas adicionais para apurar os mesmos fatos, referentes aos testes de *impairment* da Rnest em 2010, no âmbito do presente processo do TCU.

VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

66.1. realizar **diligência**, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à Petrobras, para que, no prazo de cinco dias, informe se a presente instrução poderá ser classificada como pública;

Obs.: Em caso negativo, ou seja, caso a Petrobras entenda que a presente instrução precise ser tratada como sigilosa, a estatal deverá indicar, de modo claro, preciso e objetivo, os trechos, palavras, parágrafos, números, gráficos e/ou tabelas, que ainda precisarão ser omitidos na versão da instrução a ser tornada pública, devendo apresentar, se for o caso, as justificativas detalhadas para a necessidade de omissão de informações na versão pública da instrução.

66.2. após a adoção da providência proposta no subitem 66.1 acima e a geração da versão pública da presente instrução, autorizar o **levantamento do sobrerestamento** dos presentes autos;

66.3. **juntar cópias** da versão pública da presente instrução ao TC 014.219/2015-8 e ao TC 015.386/2017-1, bem como da decisão que vier a ser proferida;

66.4. **encerrar e arquivar** os presentes autos, por cumprimento de seu objetivo.

AudPetróleo, em 30/12/2024.

(Assinado eletronicamente)

Leonardo Henrique Lima de Pilla

AUFC – matrícula 6472-6

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.643/2025-GABPRES

Processo: 015.386/2017-1

Órgão/entidade: SF - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor - CTFC

Destinatário: COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 02/07/2025

(Assinado eletronicamente)

MARCELLO FERNANDES DE SOUZA

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