

Sumário Executivo

GESTÃO RNEST

Uma história que precisa ser contada para não ser repetida



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

Ministros

Ana Arraes (Presidente)

Bruno Dantas (Vice-Presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Vital do Rêgo

Jorge Oliveira

Ministros-Substitutos

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

Ministério Público junto ao TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

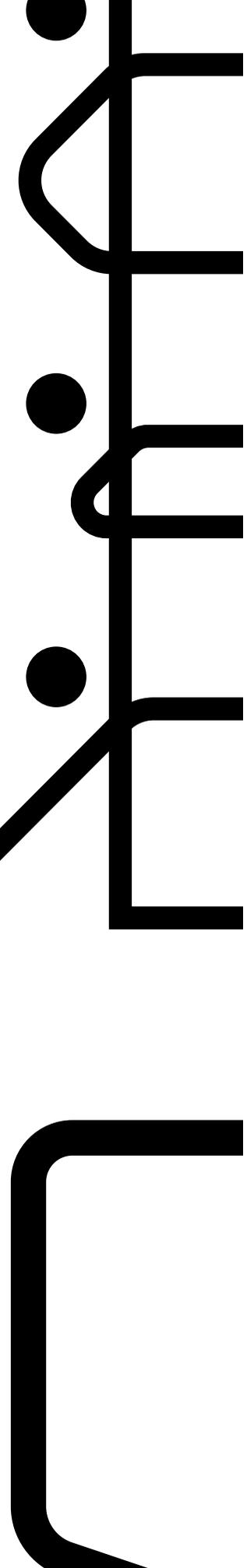
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

Sumário Executivo

GESTÃO RNEST

Uma história que precisa ser contada para não ser repetida

Brasília, 2021



© Copyright 2021, Tribunal de Contas da União

<http://www.tcu.gov.br>

SAFS, Quadra 4, Lote 01

CEP 70042-900 – Brasília/DF

É permitida a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Gestão RNEST : uma história que precisa ser contada para não ser repetida / Tribunal de Contas da União; Relator Ministro Benjamin Zymler. – Brasília : TCU, Secretaria de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (Seinfra Pet), 2021.

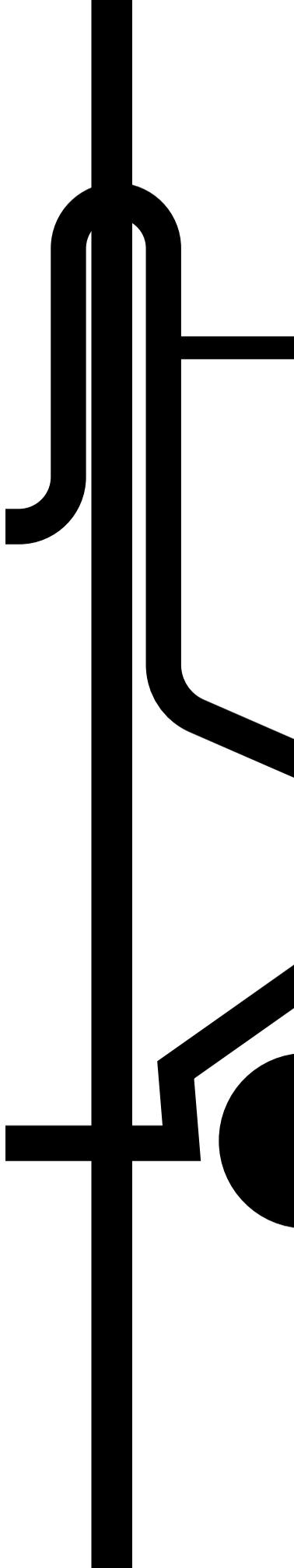
16 p. : il. – (Sumário Executivo)

Conteúdo relacionado ao Acórdão 3.052/2016-Plenário, sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

1. Petróleo. 2. Refinaria de petróleo. 3. Governança. 4. Corrupção.

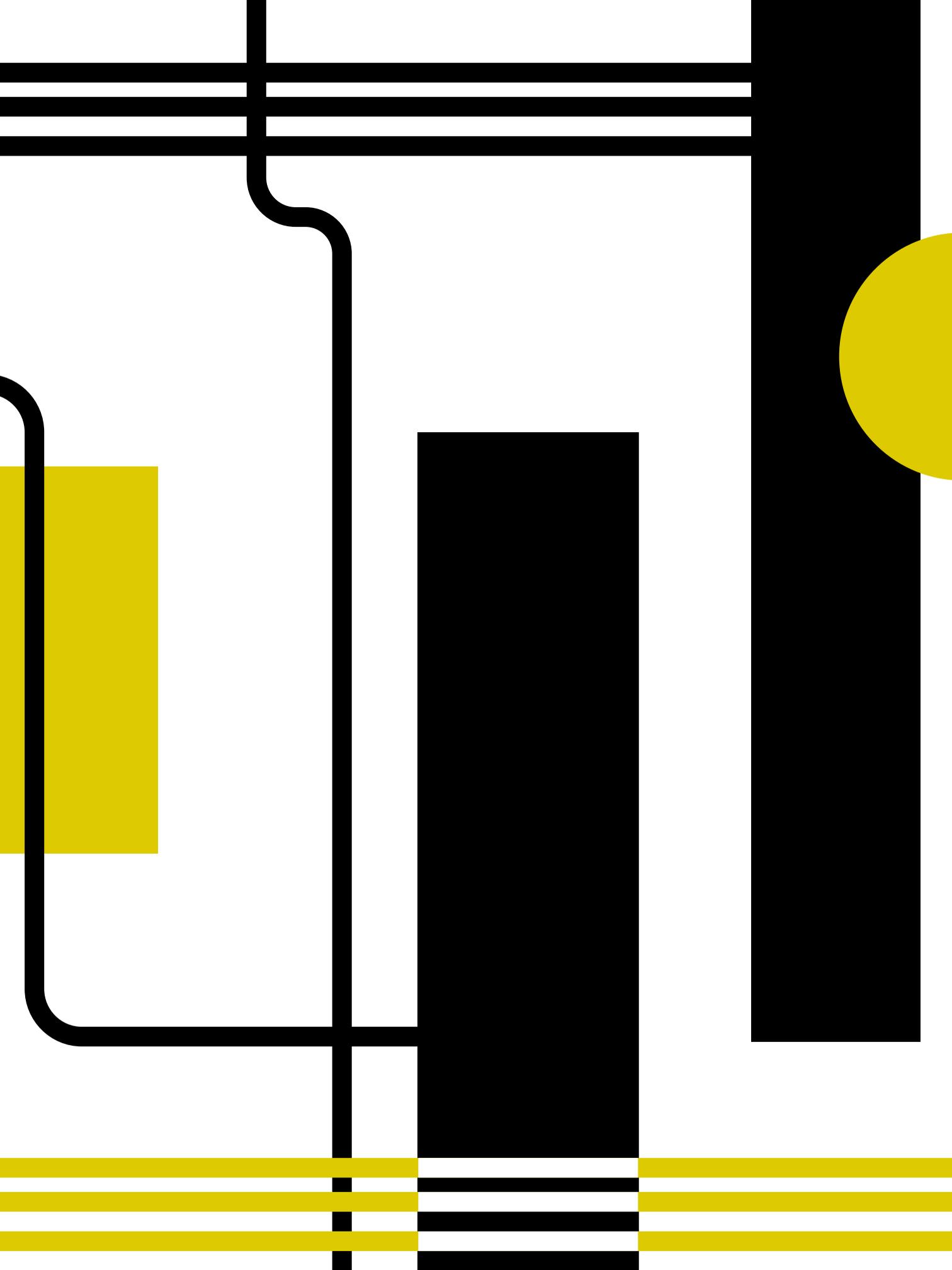
I. Petrobras. II. Título. III. Série.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa



SUMÁRIO

- 5** APRESENTAÇÃO
- 7** INTRODUÇÃO
- 8** SISTEMÁTICA CORPORATIVA
de Projetos de Investimentos
do Sistema Petrobras
- 9** PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA RNEST
- 10** Planejamento
- 13** Execução
- 14** CONCLUSÃO



APRESENTAÇÃO

Tem-se aqui uma sinopse da fiscalização realizada pelo TCU sobre a gestão da implantação da refinaria Abreu e Lima, projeto concebido e implementado no âmbito da Petrobras.

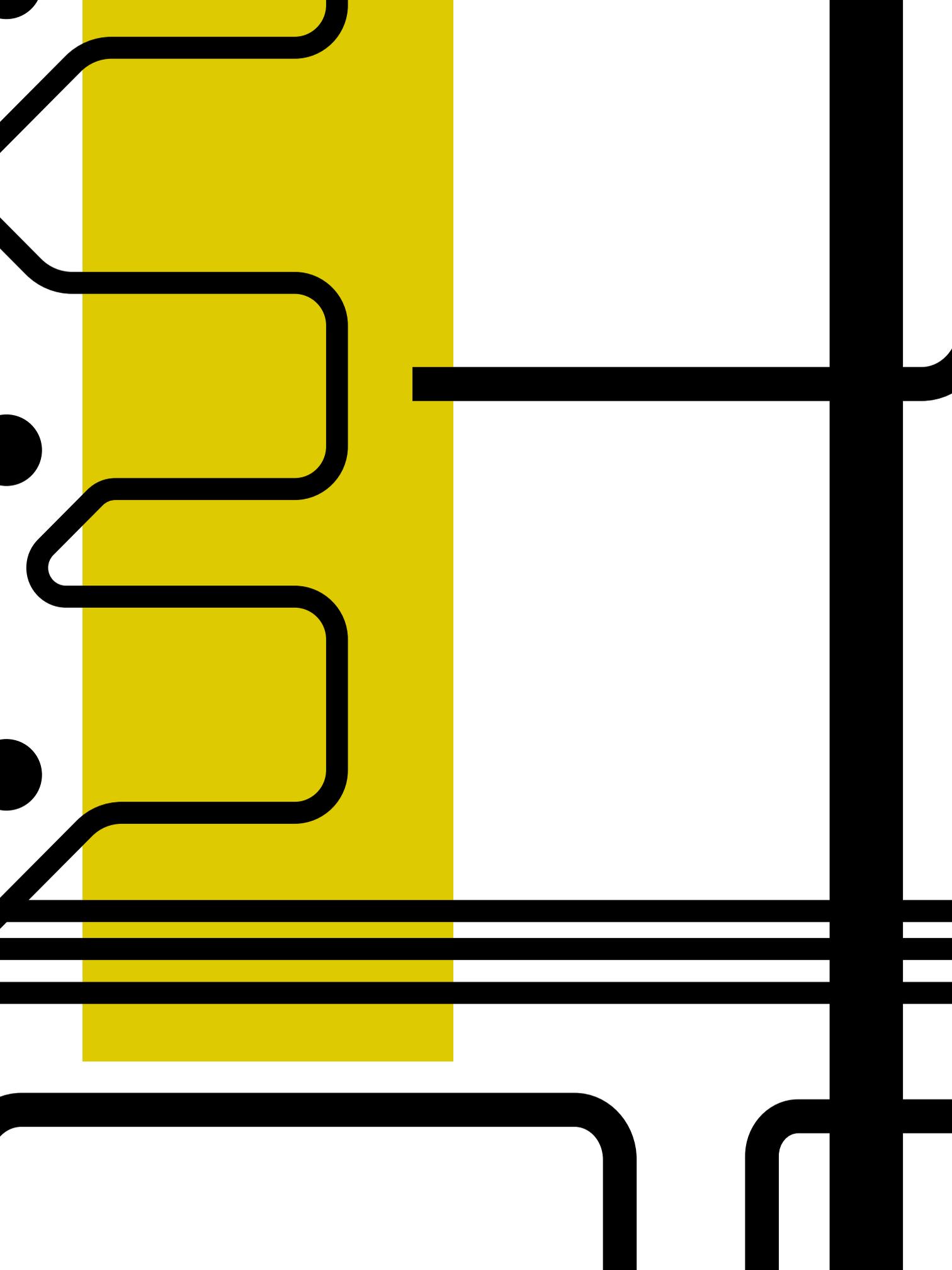
Em linhas gerais, o trabalho mostra, de um lado, como uma ideia virtuosa e promissora pode se transformar num malogro comercial bilionário; de outro, como um sistema teórico de governança e compliance extremamente sofisticado pode ser subvertido ao ponto de enredar toda a alta administração de uma empresa de renome – mesmo que involuntariamente – num ousado esquema de corrupção e desvio de recursos.

É uma história que precisa ser contada à sociedade.

É um case que precisa ser conhecido e estudado pelos agentes públicos.

É um triste exemplo que não pode se repetir.

Ministro Benjamin Zymler



INTRODUÇÃO

Este sumário executivo apresenta os principais aspectos sobre a fiscalização da gestão da implantação da Refinaria Abreu e Lima, também conhecida como Refinaria do Nordeste (Rnest).

Desde sua concepção, em 2005, o custo da refinaria aumentou mais de **oito vezes**, passando de **US\$ 2,4 bilhões** para **US\$ 20,1 bilhões**. O projeto sofreu, ao longo do tempo, diversas ampliações e redesenhos não suportados tecnicamente, antecipações de investimentos e cancelamentos, gerando prejuízos bilionários à Petrobras.

Inicialmente previsto para estar concluído em 2011, até hoje o empreendimento não foi completamente terminado e opera com menos da metade da capacidade projetada, já tendo sido reconhecidas perdas no balanço no total de **R\$ 15,463 bilhões**.

A fiscalização explícita como uma empresa com altos padrões de governança permitiu que um empreendimento economicamente inviável fosse levado à frente, a partir de uma série de **condutas temerárias**, desprovidas das salvaguardas e dos cuidados mínimos esperados em investimentos do porte. Gerentes e diretores da estatal contrariaram regras instituídas internamente e infringiram deveres legais e estatutários, em especial os de diligência e lealdade, promovendo vultoso prejuízo para os cofres da estatal. Revelaram-se, assim, os diversos mecanismos pelos quais os gestores maquiaram as análises econômico-financeiras do empreendimento, subvertendo os princípios da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos da Petrobras.

SISTEMÁTICA CORPORATIVA DE PROJETOS DE INVESTIMENTOS DO SISTEMA PETROBRAS

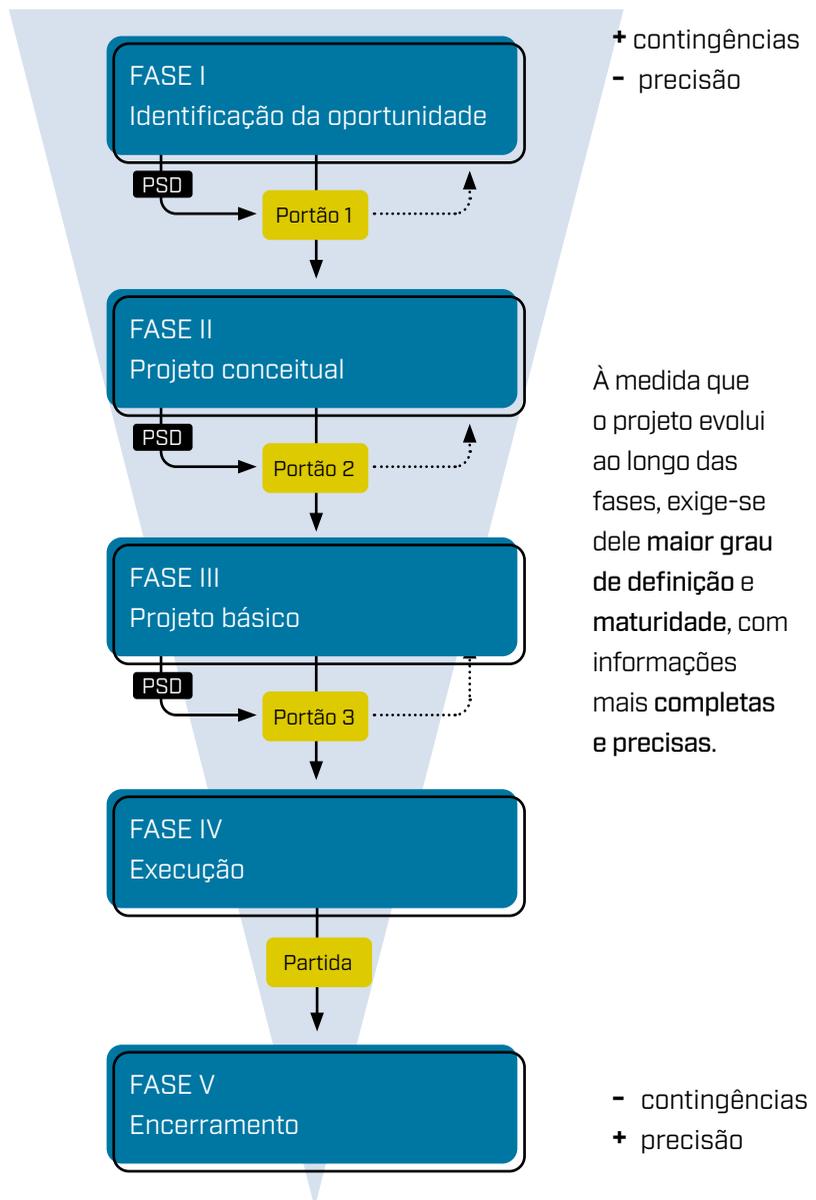
Antes de adentrar nas análises da Rnest, é importante destacar que:

A Petrobras possui uma Sistemática própria para a tomada de decisões empresariais, a partir do nível de maturidade dos projetos de investimento.

A Sistemática indica que o ciclo de vida de um projeto deve ser estruturado em **cinco fases**.

As fases são separadas por **portões de decisão**, denominados *Front End Loading* (FEL), nos quais a Diretoria Executiva (DE) avalia a conveniência ou não de continuidade do projeto, podendo continuá-lo, adiá-lo, reciclá-lo ou cancelá-lo.

Para subsidiar as tomadas de decisão em cada FEL, a Sistemática determina a produção de um conjunto de informações a ser enviado ao órgão decisório pelos gerentes-executivos, denominado **Pacote de Suporte à Decisão (PSD)**, que informa sobre a Viabilidade Técnica e Econômica do projeto.



Assim, em cada um desses portões, os gestores devem reavaliar a oportunidade de continuar o projeto, a partir das informações disponíveis no momento, que devem ser adequadas ao grau de precisão que cada fase requer.

Quanto mais avançado o projeto, maiores definições são necessárias para tomar essa decisão.

Para passar de uma fase para outra, é preciso que o projeto seja viável economicamente, ou seja, tenha Valor Presente Líquido (VPL)* maior que zero. Há, portanto, a expectativa de que o investimento ofereça um retorno superior à Taxa Mínima de Atratividade (TMA) fixada pela empresa.

*O VPL é a soma algébrica dos custos e benefícios líquidos do projeto, durante sua vida econômica, trazidos à data de atualização do fluxo de caixa.

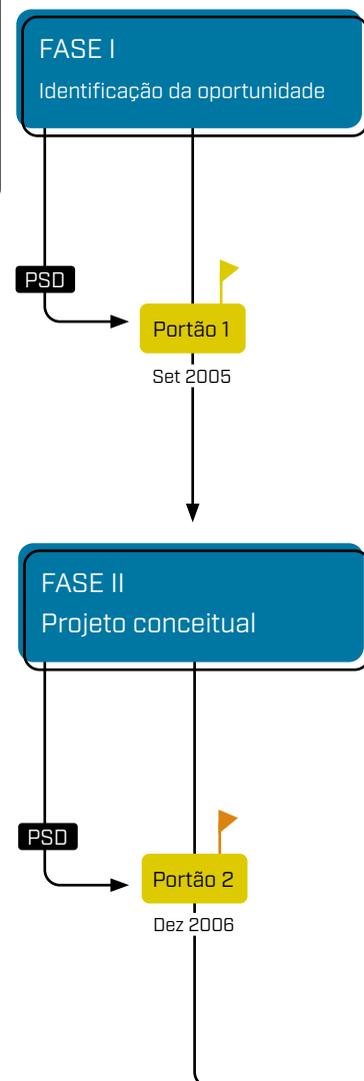
PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA RNEST

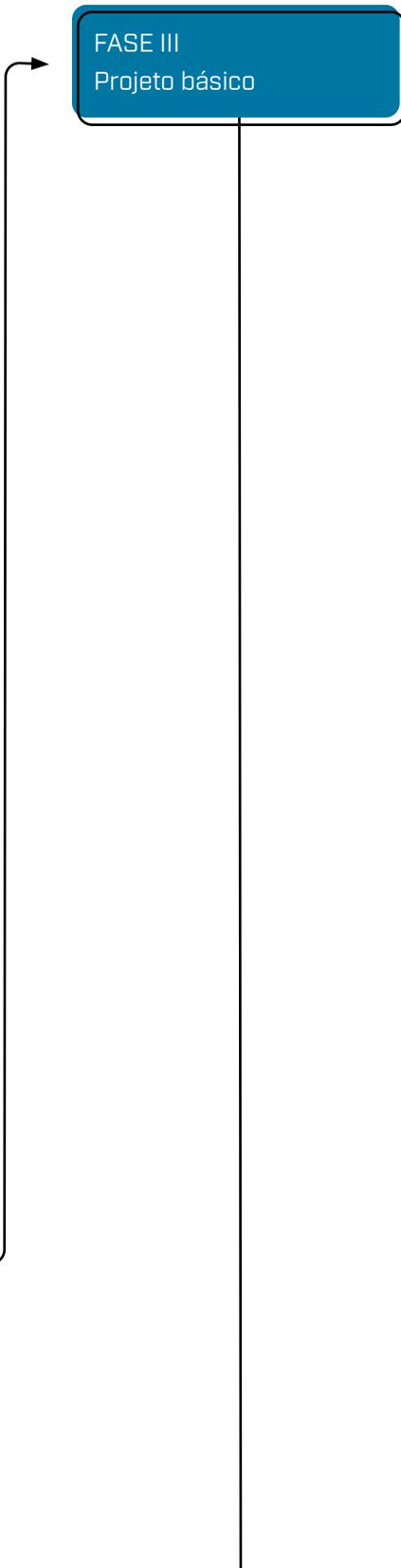
PLANEJAMENTO

No caso da Rnest, os gestores decidiram reiteradamente por levar à frente um empreendimento imaturo e inviável.

- Refinaria para processamento de uma mistura de petróleo brasileiro e venezuelano sem prévios estudos de suas características.
 - Parceria com a Petróleos de Venezuela (PDVSA) sem contornos definidos.
 - CAPEX*: US\$ 2,4 bilhões
 - VPL: US\$ 0,2 bilhão
- Os gerentes-executivo **propuseram** e os membros da DE **aprovaram** o portão 1, cientes das **incertezas e baseados nas poucas informações** sobre a parceria com a PDVSA, cujas implicações na viabilidade técnica e atratividade do negócio a empresa não podia avaliar.
- Grande incerteza quanto aos contornos da sociedade com a PDVSA.
 - A baixa qualidade do petróleo venezuelano implicaria um **dispêndio adicional** de 21% em relação à estimativa de custo anterior, exigindo a instalação de dois trens de refino em vez de um único trem.
 - CAPEX: US\$ 4,1 bilhões
 - VPL: US\$ 0,36 a 1,28 bilhão
- Gerentes-executivos **propuseram** e os membros da DE **aprovaram** o avanço para a fase III, cientes da indefinição quanto à parceria societária com a PDVSA, da ausência de atratividade econômica do empreendimento e das incertezas do negócio.

“[...] foi construída uma Rnest hipertrofiada em função da parceria com a PDVSA” - fala do Ministro Benjamin Zymler na sessão de julgamento do Plenário de 14/10/2020





FASE III
Projeto básico

- Os gerentes-executivos **propuseram** e os membros da DE **aprovaram** o Plano de Antecipação da Refinaria do Nordeste (PAR), para abreviar os prazos de início de execução de projetos ainda imaturos e sem adequada avaliação das potenciais consequências. A decisão implicou a realização de investimentos irreversíveis na obra da ordem de US\$ 0,28 bilhão.
- Nos meses seguintes, o PAR foi **consideravelmente ampliado**, com licitações e contratações de obras e serviços sem projetos básicos e estimativas de custos adequados.

O CAPEX do projeto saltou para US\$ 13,4 bilhões e alcançou VPL de US\$ 3 bilhões negativos.

- Para mascarar os indicadores econômicos do projeto, a DE utilizou artifícios insustentáveis que caracterizaram erro grosseiro, determinando a:
 - **elevação do fator de utilização da refinaria** para níveis irreais, em patamar superior ao índice apresentado pelas refinarias americanas de melhor performance;
 - **redução da TMA**, de 10,3% para 9,6%;
 - **ampliação da vida útil do empreendimento**, de 25 anos para perpétua (menor precisão).

PSD

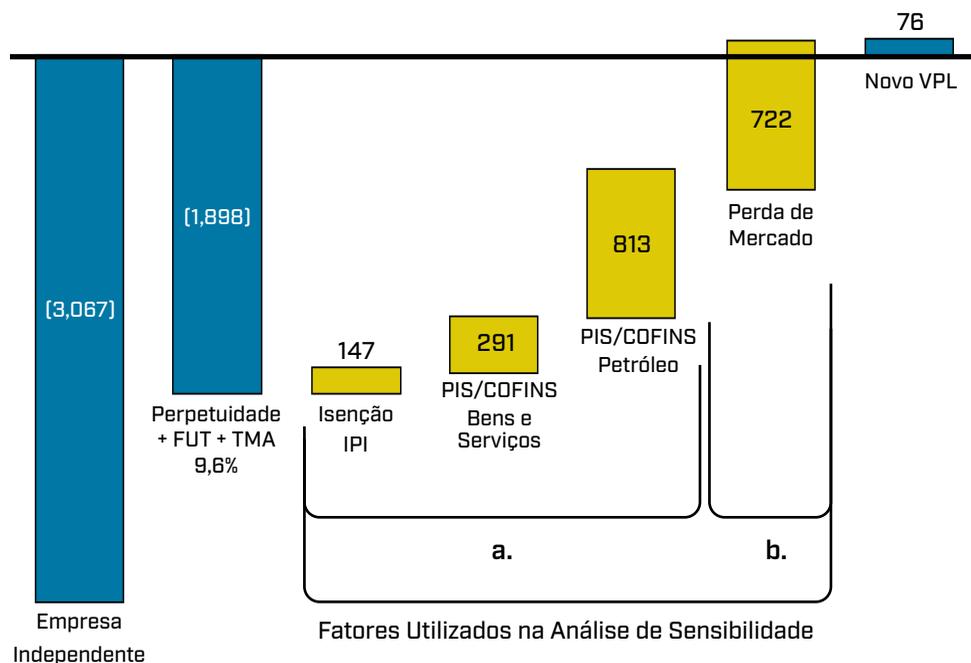
Portão 3

Nov 2009

Ainda assim, o VPL se manteve negativo em **US\$ 1,9 bilhão**.

- Dois novos fatores, então, foram agregados a título de análise de sensibilidade:
 - incentivo fiscal proposto pela Petrobras, ainda dependente de aprovação por instâncias federativas;
 - impacto de uma hipotética perda de mercado nacional de derivados, caso um terceiro construísse uma refinaria semelhante na mesma localização.

Mudanças de premissas e cenários para o VPL do EVTE Básico da Rnest



Fonte: Relatório Executivo do PSD da Fase III da Rnest (evidência 26, p. 58)

Somente após essas alterações, o VPL se mostrou positivo, em somente **US\$ 0,08 bilhão**.

Processo de implantação da Rnest

EXECUÇÃO

FASE IV
Execução

Partida

FASE V
Encerramento

- Os gerentes-executivos propuseram e os membros da DE aprovaram o início da execução do projeto.
- Nesse momento, continuar com o projeto significava implantar um empreendimento com patente inviabilidade econômica, com um VPL de **US\$ 4,2 a 5,7 bilhões** negativos, a depender da concorrência com os projetos de construção das refinarias Premium, no Maranhão e Ceará.
- O cancelamento do projeto Rnest nessa fase significava um custo afundado [prejuízo] da companhia de **US\$ 1,5 bilhão**.
- A cada avaliação dos relatórios de pós-EVTE, os indicadores econômicos do projeto se agravavam.
- O VPL piorava significativamente, chegando a quase **US\$ 20 bilhões negativos** no início de 2015.
- O quadro perdurou até fevereiro de 2015, quando, motivada por restrições de caixa, a direção da empresa decidiu paralisar as obras do Trem 2 da Rnest, mesmo com cerca de 82% de execução física completada.
- O investimento total da Petrobras no projeto foi de **US\$ 21,35 bilhões**. O Trem 1 da Rnest ainda não foi concluído e opera com capacidade reduzida. O Trem 2 continua em hibernação, com as obras paralisadas e sem previsão de retomada.

“Podemos contar quantas Pasadenas caberiam na refinaria Abreu e Lima?” - fala do Ministro Augusto Sherman na sessão de julgamento do Plenário de 14/10/2020

“Isto posto, constatou-se que os gestores da Petrobras subverteram as disposições da Sistemática na tentativa de convalidar os diversos atos irregulares que pautaram o acoadamento com o qual o Projeto Rnest foi conduzido.” [Trecho do Relatório de Auditoria]

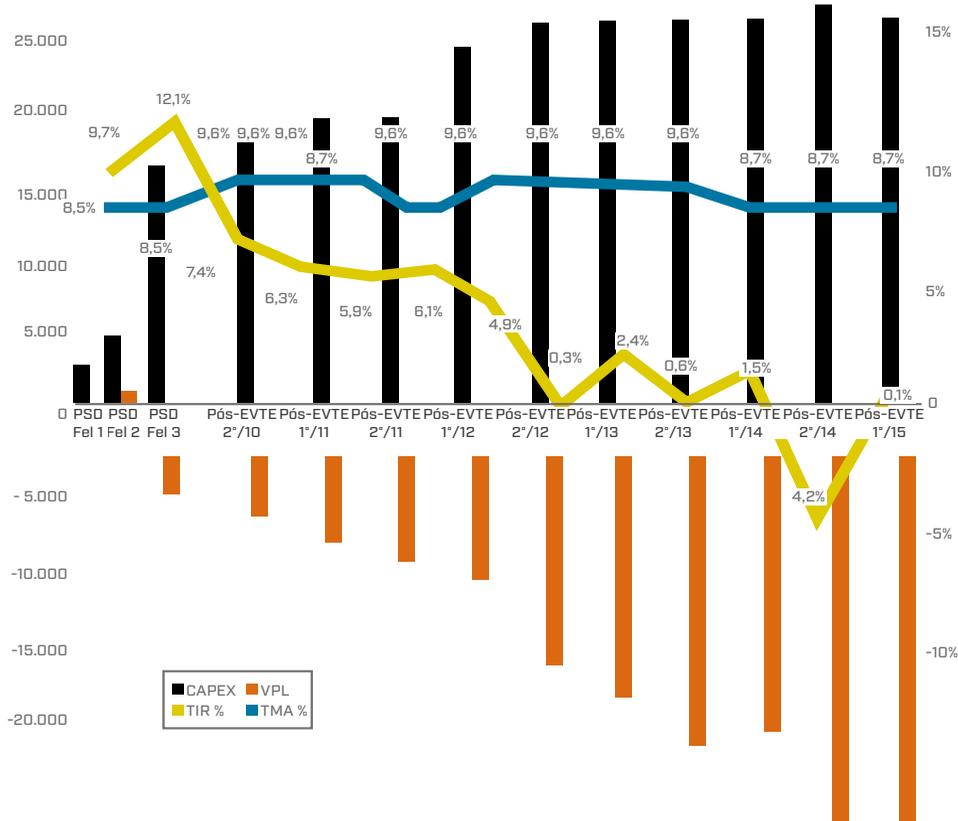
CONCLUSÃO

“[...] a Petrobras realizou o pior negócio da sua história [...] talvez seja o pior negócio da história do País” - fala do Ministro Augusto Sherman na sessão de julgamento do Plenário de 14/10/2020

O conjunto probatório reunido nos autos levou à conclusão de que, ao longo de sua concepção e implantação, o projeto de construção da Refinaria Abreu e Lima não tinha maturidade técnica adequada e era um investimento inviável economicamente.

Caracterizou-se como um ciclo de gestão de empreendimentos na Petrobras que desconsiderou premissas corporativas fundamentais para a gestão diligente da implantação de projetos de investimento.

Os dados e as informações de que dispunham os dirigentes da estatal ao tempo de cada tomada de decisão relevante envolvendo o empreendimento revelavam **violação aos deveres fiduciários de lealdade e diligência** descritos na Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/1976), conforme se verifica pela evolução dos principais indicadores econômico-financeiros no decorrer do processo:



Era obrigação dos gestores, como orientava claramente a Sistemática, deflagrar a **reavaliação** do empreendimento e não levar à frente investimentos inviáveis economicamente. Todavia, **de modo temerário e com erros grosseiros, os gestores ignoraram os normativos e tomaram decisões contrárias aos interesses da Petrobras.**

Assim, promovidas as audiências dos gestores responsáveis, por determinação do Acórdão 3.052/2016-Plenário, concluiu-se que eram passíveis de aplicação de multa, por se enquadrarem como **erro grosseiro** e atuação com **culpa grave**, as condutas:

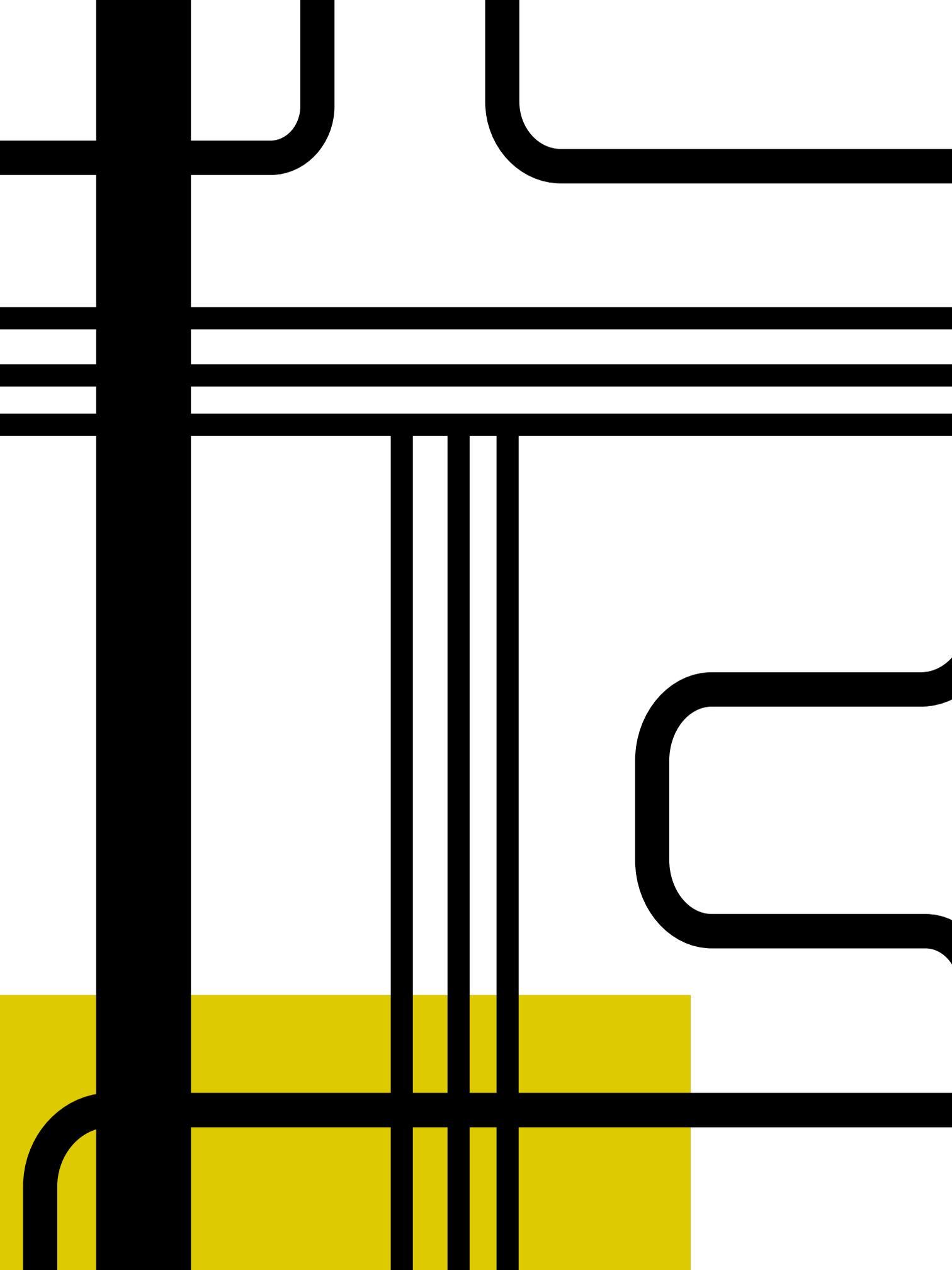
- dos gerentes-executivos que elaboraram documentos técnicos propugnando a aprovação:
 - da fase II e da estratégia de antecipação;
 - do PAR;
 - da ampliação do PAR;
 - de propostas para licitação e contratação de obras e serviços sem projetos básicos e estimativas de custos adequadas;
 - da fase III;
- dos membros da DE que submeteram e/ou aprovaram essas propostas;
- do Presidente, diante da omissão em identificar as irregularidades e propor correções a elas.

Além disso, parcela desses também ficaram sujeitos à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração federal.

A análise das condutas dos membros do Conselho de Administração da Petrobras está sendo realizada em processo específico (TC 004.920/2015-5, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro).

A eventual cobrança de débitos dos gestores está sendo promovida no âmbito de outros processos em curso no TCU, diante da impossibilidade de, no momento do julgamento, quantificar o dano total com a certeza e o nexo de causalidade necessários para a imputação de débito no TCU. Enfim, determinou-se à unidade técnica que acompanhe os desdobramentos da anunciada alienação da RNEST e, sobrevivendo elementos que possam subsidiar a TCE, sejam estes considerados na instrução do feito.

“Esse processo tem de ficar marcado e os dados têm de ficar expostos para que gerações futuras possam saber como foi a nossa geração” - fala do Ministro Walton Alencar na sessão de julgamento do Plenário de 14/10/2020



Responsabilidade pelo conteúdo

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Infraestrutura de
Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo)

Responsabilidade editorial

Secretaria de Infraestrutura de
Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo)
Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
Secretaria de Comunicação (Secom)
Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

Projeto gráfico, diagramação e capa

Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

Tribunal de Contas da União

SAFS Quadra 4, Lote I
70.042-900, Brasília-DF

Ouvidoria do TCU

Tel.: 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br



MISSÃO

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

VISÃO

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

WWW.TCU.GOV.BR