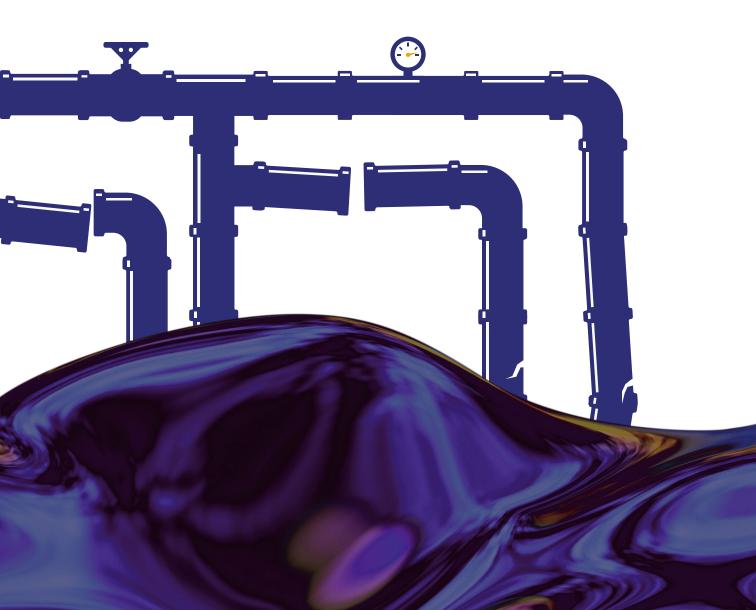


# Vulnerabilidades da Governança da União sobre suas Empresas Estatais: O Caso Petrobras

**Sumário Executivo** 





# REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

#### **MINISTROS**

Ministra Ana Arraes, **Presidente**Ministro Bruno Dantas, **Vice-presidente**Ministro Walton Alencar Rodrigues
Ministro Benjamin Zymler
Ministro Augusto Nardes
Ministro Aroldo Cedraz
Ministro Raimundo Carreiro
Ministro Vital do Rêgo
Ministro Jorge Oliveira

#### **MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Ministro Augusto Sherman Ministro Marcos Bemquerer Ministro André Luis de Carvalho Ministro Weder de Oliveira

### MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

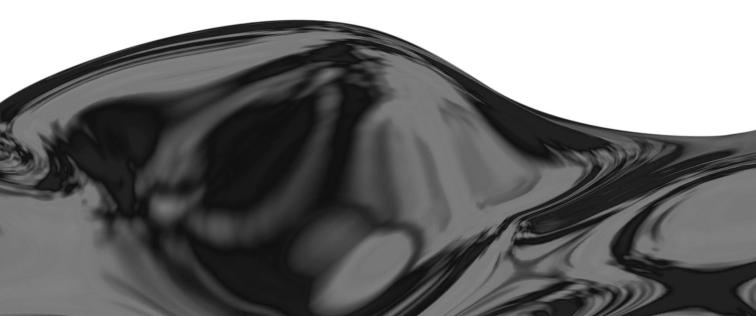
Cristina Machado da Costa e Silva, **Procuradora-Geral**Lucas Rocha Furtado, **Subprocurador-Geral**Paulo Soares Bugarin, **Subprocuradora-Geral**Marinus Eduardo de Vries Marsico, **Procurador**Júlio Marcelo de Oliveira, **Procurador**Sergio Ricardo Costa Caribé, **Procurador**Rodrigo Medeiros de Lima, **Procurador** 



# Vulnerabilidades da Governança da União sobre suas Empresas Estatais: O Caso Petrobras

**Sumário Executivo** 

Brasília, 2021



© Copyright 2021, Tribunal de Contas de União

<www.tcu.gov.br>

Permite-se 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.

Vulnerabilidades da governança da União sobre suas empresas estatais: o caso Petrobras / Tribunal de Contas da União; Relator Ministro Raimundo Carreiro. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetroleo), 2021.

17 p.: il. - (Sumário Executivo)

Conteúdo relacionado ao Acórdão 3.153/2020 - Plenário, proferido no TC 029.691/2018-4 sob relatoria do ministro Raimundo Carreiro.

1. Petróleo Brasileiro (Petrobrás). 2. Governança. 3. Gestão. I. Título. II. Série.

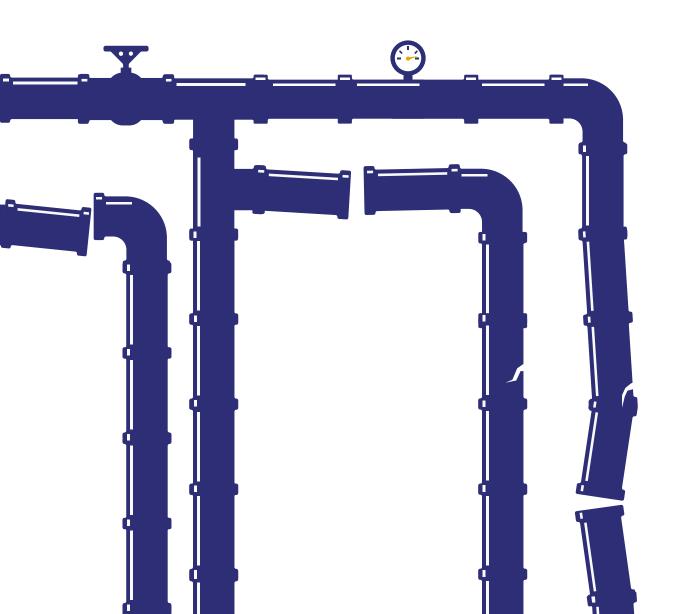


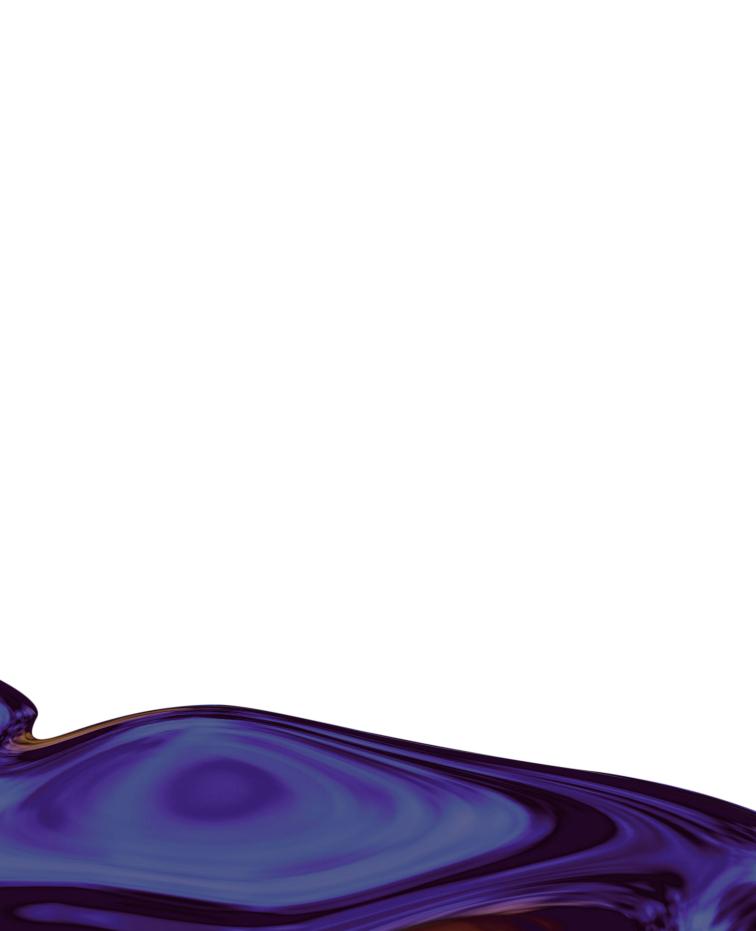
# Vulnerabilidades da Governança da União sobre suas Empresas Estatais: O Caso Petrobras

**Sumário Executivo** 

Acórdão 3.153/2020

TC 029.691/2018-4





# **Apresentação**

Este Sumário Executivo trata das vulnerabilidades na governança da União sobre a Petrobras identificadas pelo TCU no **Acórdão 3.153/2020 - Plenário, proferido no TC 029.691/2018-4**, de minha relatoria.

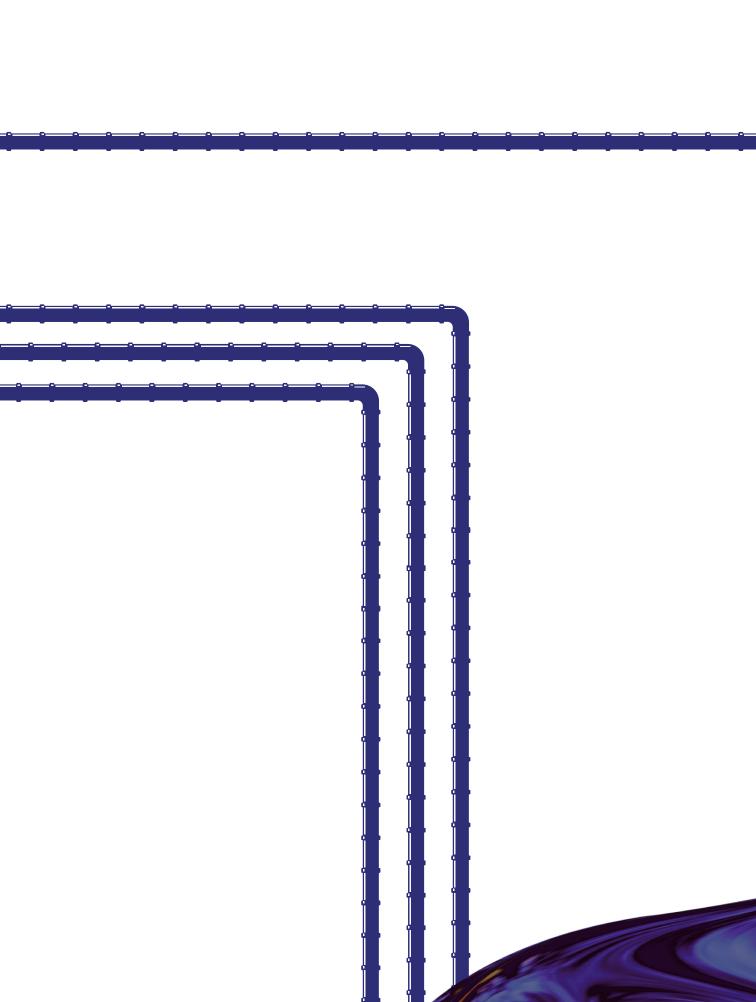
Neste trabalho, o TCU constatou vulnerabilidades que indicam certo distanciamento entre o modelo de governança adotado pela União sobre a Petrobras e as diretrizes de governança estabelecidas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC e pelo Referencial de Governança Corporativa do TCU - RBG, com destaque para as seguintes vulnerabilidades:

- i. falta de política de propriedade em relação às participações acionárias da União na Petrobras, cujos direitos foram exercidos de forma dispersa e desprovida de accountability;
- ii. a ausência de coordenação no exercício da função de propriedade; e
- iii. fragilidades no rito de indicação para membros do conselho (falta de critérios objetivos, transparência, rastreabilidade, segregação de funções e balanceamento de poder nas indicações da União para membros do Conselho de Administração da Petrobras).

Trata-se de um conjunto de fragilidades institucionais, sobretudo no arcabouço jurídico que regula o tema, que tornam confusas as atribuições de diferentes instâncias e atores envolvidos, de modo a prejudicar a clara identificação de liames de responsabilidade e a devida accountability da gestão, assim entendida como um conjunto de mecanismos que permitem que os gestores de uma organização prestem contas e sejam responsabilizados pelo resultado de suas ações.

Nesse contexto, o TCU apontou sérios riscos aos rumos da condução da Petrobras, especialmente em virtude da carência de diretrizes da União que especifiquem o interesse público a ser concretizado pela empresa, o que permite que interesses secundários sejam almejados sob a tutela de interesses públicos, tornando a Petrobras instrumento potencial de políticas desvinculadas de seu objeto social, além de implicar riscos de que seja utilizada como instrumento de política de governo, não de Estado.

Ministro Raimundo Carreiro



# Sumário

re suas estatais  1. Falta de direcionamento estratégic Estado sobre os objetivos de interess	o do se público a
serem perseguidos pela estatal	
<ol><li>Falta de política de propriedade en participações acionárias da União na</li></ol>	•
<ol> <li>3. Fragilidades no rito de indicação pa membros do conselho de administraç</li> </ol>	ra
4. Aderência da regulação brasileira recomendações da OCDE	
lusão	18

## Histórico: O caso Petrobras

Para se entender como tudo surgiu, apresenta-se o histórico de fiscalizações do TCU:

Nas fiscalizações que avaliaram contratos de obras para a implantação das refinarias<sup>1</sup>, o TCU identificou, entre outras irregularidades, diversas falhas em editais de licitação, projetos de engenharia, orçamentos, cronogramas de execução e so-

brepreços contratuais<sup>2</sup>.



Contudo, o padrão sistêmico de auditoria que vinham se constatando em diversos contratos sugeriam que a causa raiz das irregularidades estavam além do plano contratual. Assim, o foco do Controle Externo passou do nível da avaliação dos orçamentos, editais e contratos para o da gestão (Diretoria Executiva) e da governança (Conselho de Administração) dos projetos de implantação das refinarias da Petrobras.

Governança

**Orçamentos Editais Contratos** 

Gestão

A partir dessas análises, verificou-se o descumprimento de deveres fiduciários dos administradores da empresa, em uma série continuada de condutas comissivas e omissivas relacionadas aos processos decisório e fiscalizatório da implantação daquelas plantas de refino, incondizentes com o estatuto da empresa, normativos internos e princípios de governança.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Refinarias Abreu e Lima (Rnest), do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e das Refinarias Premium I e II.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Dos 4 projetos, 2 foram cancelados, 1 adiado e 1 opera parcialmente; o orçamento dos empreendimentos saltou de US\$ 12 bilhões para US 80 bilhões entre 2007 e 2015; o endividamento chegou a 5 vezes a Dívida/Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization (Ebitda), sendo necessário o desinvestimento de ativos para redução do endividamento; foi a gênese da Operação Lava-Jato.



## Vulnerabilidades na governança da União sobre suas estatais

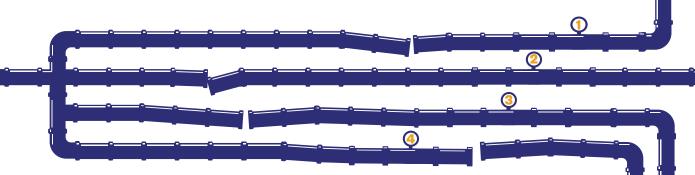
Para suas análises, o TCU utilizou como critério de análise as diretrizes:

- da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico OCDE<sup>3</sup>;
- do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa IBGC; e
- do Referencial de Governança Corporativa do TCU RBG.

A partir daí, identificaram-se as seguintes vulnerabilidades no período de 2006 a 2015:

- a. falta de direcionamento estratégico do Estado sobre os objetivos de interesse público a serem perseguidos pela estatal;
- b. descoordenação no exercício da função de propriedade da União em relação às participações acionárias na Petrobras; e
- c. ausência de critérios objetivos nas indicações da União para membros do Conselho de Administração da Petrobras;

Descreve-se cada uma delas a seguir.



<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Documento "Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais" de 2015

# 1. Falta de direcionamento estratégico do Estado sobre os objetivos de interesse público a serem perseguidos pela estatal

De acordo com os critérios utilizados, o direcionamento estratégico da União sobre a Petrobras, no período analisado, não cumpriu nenhum dos requisitos necessários à clara identificação do interesse público a ser perseguido pela estatal:

#### Critério não atendido

• Especificar na lei de criação o objetivo de interesse público da estatal.

#### Situação encontrada

» A legislação<sup>4</sup> excepcionalmente permite à União orientar as atividades de empresas estatais para atender ao interesse público que justificou sua criação. Mas nem a lei de criação da Petrobras, nem a Lei do Petróleo definiram com clareza qual seria esse interesse público.

#### Critérios não atendidos

- Definir metas de interesse público, vinculadas aos objetivos.
- Indicar as políticas públicas vinculadas.
- Estabelecer indicadores para medir o alcance desses objetivos.
- Explicitar responsáveis pela sua implementação.
- Divulgar relatórios desse acompanhamento.

#### Situação Encontrada

» Não foram indicados em documentos oficiais da União, tampouco nos Estatutos Sociais da Petrobras, em Formulários de Referência, Relatórios de Administração, Carta Anual de Políticas Públicas e de Governança Corporativa, ou em outros de seus instrumentos institucionais.

Desse modo, a delimitação de qual a extensão do interesse público a ser perseguido nas ações constantes do planejamento da Petrobras cabe exclusivamente à interpretação de seus técnicos e administradores, logo, sujeita à subjetividade e interesses variados.

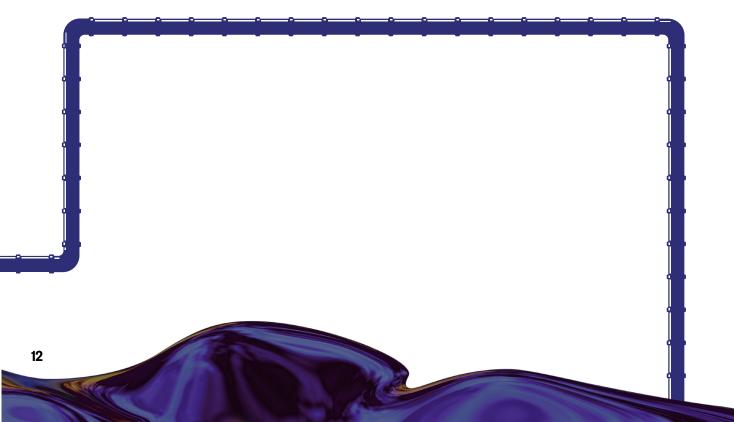
<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Art. 173 da Constituição Federal de 1988, art. 238 da Lei 6.404/1976 e art. 27 da Lei 13.303/2016

A ausência de clara definição do interesse público que justifica a existência da Petrobras como uma empresa estatal pela legislação legal e infralegal gera:

- dificuldades de avaliação dos benefícios socioeconômicos produzidos pela empresa estatal; e
- limita a identificação de quais ações, entre aquelas tomadas pela estatal, perseguem interesse público e quais perseguem lucro.

Essa fragilidade abre espaço para que interesses secundários sejam almejados sob a tutela de interesses públicos, o que torna a Petrobras instrumento potencial de políticas desvinculadas de seu objeto social e dos objetivos da política energética nacional, com sérios riscos de que a companhia seja utilizada como instrumento de política de governo e não de Estado. O mesmo se aplica a outras estatais:

Quanto menor a clareza dos seus objetivos de interesse público, maiores são os riscos de desvirtuamento das atribuições de uma empresa estatal por parte da União.



# 2. Falta de política de propriedade em relação às participações acionárias da União na Petrobras

De acordo com os critérios utilizados, é ideal que o Estado desenvolva uma política de propriedade sobre suas participações acionárias em empresas estatais para proteger e valorizar o patrimônio público. Contudo, o que se identificou no caso da Petrobras foi a ausência de política de propriedade estruturada, cujos direitos foram exercidos de forma difusa e desprovida de *accountability*:

#### Critério não atendido

 Definir política de propriedade e participações que justifique e defina os propósitos do Estado como acionista.

#### Situação encontrada

» Não foi identificada qualquer política de propriedade formal.

#### Critério não atendido

 Identificar claramente as responsabilidades pelo exercício dos direitos de propriedade na estrutura da Administração Pública, de maneira centralizada e coordenada.

#### Situação Encontrada

» O exercício da função de propriedade pela União se deu de modo disperso, por intermédio de diferentes órgãos do Executivo Federal, de forma simultânea e **descoordenada**, não havendo uma liderança clara de nenhum deles no papel de coordenador.

#### Critério não atendido

 Segregar as funções do Estado como proprietário e como formulador e demandante de políticas públicas, de preferência que sejam exercidas por órgãos distintos.

#### Situação Encontrada

» O órgão formulador de políticas públicas (MME) tem o poder de indicar a maioria dos membros do Conselho de Administração da Petrobras, o que impõe riscos de que, nas decisões do colegiado, seus interesses prevaleçam em desequilíbrio aos interesses empresariais.

#### Critério não atendido

 Vincular a gestão das participações acionárias ao atingimento dos objetivos de interesse público da lei de criação da empresa estatal, preservando os direitos dos demais acionistas.

#### Situação Encontrada

» A função de propriedade do Estado sobre a Petrobras não foi exercida com aderência aos princípios descritos nos referenciais. Não existiam objetivos de gestão a serem perseguidos por quem geria as participações acionárias da União na Petrobras.

#### Critério não atendido

 Esclarecer meio pelo qual é exercido a função de propriedade, como por voto em assembleia, da indicação de administradores, da definição de padrões de governança, além do estabelecimento de indicadores e monitoramento do desempenho de suas estatais.

### Situação Encontrada

» Sem a delimitação das respectivas responsabilidades, restou prejudicada a prestação de contas em relação aos resultados que deveriam ter sido atingidos com a gestão desses ativos comerciais.

Essa falta de visão patrimonial por parte do Estado contribuiu para oscilações no valor de mercado da Petrobras – entre R\$ 500 bilhões em 2008, e R\$ 73 bilhões em 2016 –, sem recebimento de dividendos durante sucessivos anos em que os resultados contábeis foram negativos.

A fiscalização do TCU também constatou que a estrutura de governança de estatais em vigor é ainda aquela concebida a partir do Decreto-Lei 200/1967. Trata-se de modelo criado em contexto bastante diferente do que vive hoje a sociedade brasileira, que pressupõe concentração de poder sobre as estatais no ministério setorial, a quem se atribui sua orientação estratégica, tanto no aspecto da condução de políticas públicas quanto no aspecto empresarial.

A falta de segregação das funções estatais do Estado como regulador e como proprietário se contrapõe às melhores práticas internacionais e contradiz princípio essencial do controle, uma vez que quem executa é o mesmo que fiscaliza.

Mesmo a Lei das Estatais, promulgada em 2016, pouco inovou nas regras que deveriam estruturar a função de propriedade do Estado, o que acaba por gerar risco de perpetuação das práticas atuais, conduzindo à baixa transparência e à falta de aderência às melhores práticas de gestão e governança.

"Simplificadamente, quando a sociedade de economia mista não está perseguindo o interesse coletivo que justifica a sua existência, ela precisa dar lucro e se valorizar, pois além de a União dividir a sua propriedade com outros sócios privados, a parcela desse lucro que retorna ao Estado, em última instância, serve para financiar o bemestar social. Desse modo, as participações acionárias nas sociedades de economia mista, por se constituírem como ativos comerciais de alta materialidade no patrimônio do Estado, deveriam ser objeto de uma gestão profissional e independente."

- Relatório de Auditoria

# 3. Fragilidades no rito de indicação para membros do conselho de administração

Enfim, também se identificaram incongruências entre os aspectos apontados pelos critérios para a indicação de membros do conselho de administração da Petrobras e a forma que de fato ocorriam essas indicações ao tempo das análises:

#### Critério não atendido

• Definir critérios objetivos para indicação de conselheiros.

#### Situação Encontrada

» Antes da Lei das Estatais não havia critérios legais ou infralegais para essa indicação.

#### Critério não atendido

• Promover a transparência e rastreabilidade desse processo de escolha.

#### Situação Encontrada

» Não foi possível identificar a origem dos nomes indicados no âmbito dos ministérios para exercerem a função de conselheiros na estatal.

#### Critério não atendido

 Respeitar o princípio da segregação de funções e o balanceamento de poder nas indicações da União.

#### Situação Encontrada

» Excessiva concentração de conselheiros indicados pelo MME, com situações críticas de conflitos de competências, a exemplo de pessoas indicadas exercendo, concomitantemente, as funções de conselheiro da Petrobras e a titularidade de ministério no Poder Executivo.

#### Critério não atendido

 Garantir e preservar a independência desses administradores no exercício de suas atribuições nas estatais.

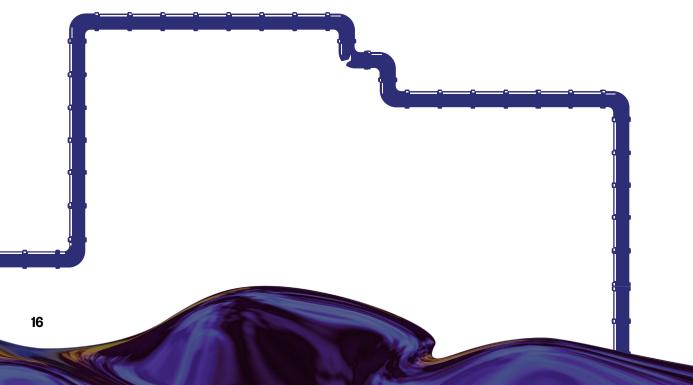
#### Situação encontrada

» O processo de seleção e indicação dos membros do Conselho de Administração da Petrobras pela União não era adequado para manutenção de um colegiado independente. Posteriormente à fiscalização do TCU, foram adotadas na Petrobras medidas tendentes a reduzir os riscos apontados, como:

- a adesão ao segmento de governança Nível 2 da B3;
- a implementação de rodízio dos membros do conselho de administração, a seleção por empresa especializada;
- a adoção de lista tríplice para candidatos a membro independente do conselho de administração a serem indicados pela União;
- a criação de comitês de remuneração e sucessão para assessoramento ao conselho de administração;
- estabelecimento de requisitos específicos (tempo de experiência em liderança de negócio ou área correlata, fluência em idioma estrangeiro, desejável pósgraduação em área fim ou de gestão) para os ocupantes de cargos de administração pela Lei das Estatais, pelo estatuto da companhia e pela cartilha da política de indicação de membros dos conselhos, diretoria e titulares da estrutura geral da empresa; e
- previsão de hipóteses de vedação elencadas no § 2º, do art. 17, da Lei das Estatais, que impedem a presença de representantes do órgão regulador, de participantes de partidos políticos ou campanhas eleitorais, de dirigentes de sindicatos ou terceiros interessados nos conselhos de estatais.

Todas essas medidas mitigam os conflitos de interesse, mas **não afastam inteiramente os riscos de interferências indevidas na estatal.** 

A Lei das Estatais ainda permite que sejam indicados servidores públicos subordinados hierarquicamente a agentes políticos, o que perfaz elemento desbalanceador entre os papéis do Estado como proprietário e executor de políticas públicas. Além disso, ainda falta clareza sobre o rito e responsabilidades dessas indicações.

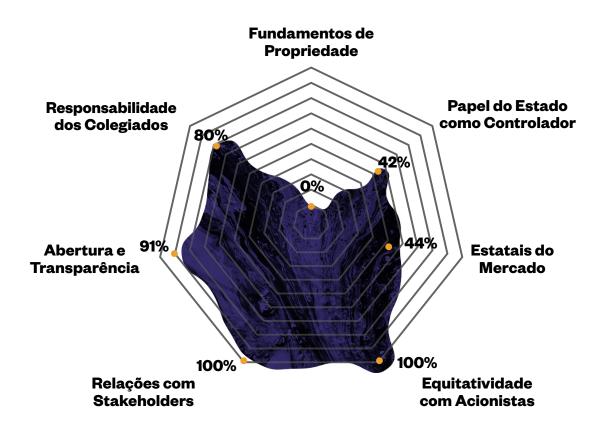


### 4. Aderência da regulação brasileira às recomendações da OCDE

Corroborando as vulnerabilidades identificadas pelo TCU, estudo recente<sup>5</sup> constatou a baixa aderência das práticas de governança da União sobre suas estatais às diretrizes da OCDE.

Os indicadores relativos aos "Fundamentos da Propriedade", ao "Papel do Estado como Controlador" e às "Estatais no Mercado", correspondem, respectivamente, às vulnerabilidades apontadas na fiscalização do TCU, e apresentam os menores percentuais de aderência às recomendações da OCDE entre sete indicadores avaliados (0%, 42% e 44%, respectivamente):

### Aderência da regulação brasileira às recomendações da OCDE



Como se vê, esse distanciamento entre as práticas de governança de estatais pela Administração Pública brasileira e as diretrizes entabuladas pela OCDE suscita não apenas o risco de novos prejuízos advindos da relação do Estado brasileiro com suas estatais, mas também dificuldades para aprovação do pedido de ingresso do Brasil no grupo dos países membros da OCDE.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> SILVA, Jean Paulo Castro e. Oportunidades de avanço institucional na governança das estatais brasileiras, Brasília/IPEA, 2018.

## Conclusão

A principal conclusão do trabalho é a de que a perpetuação de boas práticas de governança do Estado sobre suas empresas estatais é intrinsecamente relacionada à clareza com que as ações e intervenções estatais são feitas no âmbito dessas empresas.

Em primeiro lugar, é preciso clareza na definição dos interesses públicos que serão perseguidos pela estatal, sob o risco de se tornarem veículos para consecução de interesses secundários, que não são fruto de escolhas democráticas. A transparência na definição desses objetivos permite melhor accountability das medidas estatais que estão sendo tomadas por meio da intervenção na empresa.

Nesse sentido, diante da indefinição do interesse público a ser perseguido pela Petrobras, o TCU emitiu alerta ao Legislativo para que tivesse ciência dos riscos e da premência de aprimoramento da legislação, bem como à Casa Civil, recomendando-a que avaliasse a oportunidade e a conveniência de estabelecer mecanismos como metas e indicadores para acompanhamento da realização dos interesses públicos definidos em lei.

Segundo, as incertezas e descoordenações relacionadas ao exercício do direito de propriedade estatal das participações acionárias de empresas impõem maiores riscos de perdas patrimoniais para o Estado por má gestão desses recursos.

Como se verificou que a política de propriedade da União na Petrobras tem sido exercida de forma dispersa, sem segregação de funções entre os órgãos intervenientes, e desprovida de accountability, recomendou-se ao Ministério da Economia o aprimoramento dessa política e deu-se ciência às Comissões do Congresso Nacional sobre a oportunidade de aperfeiçoamento legislativo.

Enfim, a falta de clareza também recai sobre o rito de indicação para membros do Conselho de Administração incrementa ainda mais os riscos de desvios e intervenções indevidas nas empresas estatais. Dificulta-se a identificação de liames de responsabilidade e de quais interesses motivam a atuação dos administradores na representação dos interesses da União. A Lei das Estatais reduziu essas fragilidades na Petrobras, mas não excluiu todos os riscos, devendo-se buscar maior transparência ao processo de indicação de conselheiros para as empresas estatais, segundo os critérios legais.

A despeito dos avanços trazidos pela Lei das Estatais, o TCU apontou vulnerabilidades que ainda precisam ser devidamente tratadas e resolvidas, para que a gestão dessa empresa possa se sobrepor a ciclos políticos e eleitorais e se blindar contra movimentos pendulares de governos, alinhando-se de forma mais aderente às escolhas sociais que justificam sua existência. Enquanto não endereçados esses problemas, a Petrobras continua sujeita ao risco de que interferências indevidas venham a ocorrer.



### Responsabilidade pelo conteúdo

Secretaria de Infraestrutura e Petróleo (SeinfraPetroleo)

### Projeto gráfico, diagramação e capa

Secretaria de Infraestrutura e Petróleo (SeinfraPetroleo) Secretaria de Comunicação (Secom)

### **Imagens**

gettyimages.com.br

### Tribunal de Contas da União

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres) 70.042-900, Brasília – DF segepres@tcu.gov.br

### **Ouvidoria do TCU**

0800 644 1500 ouvidoria@tcu.gov.br

