

## GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 004.997/2018-2

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsáveis: Almir Guilherme Barbassa (012.113.586-15); Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Joao Carlos de Medeiros Ferraz (534.110.057-34); Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Maria das Graças Silva Foster (694.772.727-87); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro Augusto Bonésio (971.777.418-87); Reginaldo Sarcinelli Filho (595.392.407-00); Renato de Souza Duque (510.515.167-49).

Representação legal: Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando Almir Guilherme Barbassa; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Eduardo Rodrigues Lopes (29.283/OAB-DF) e outros, representando Maria das Graças Silva Foster; Jenise Castro de Carvalho (28421/OAB-DF), Lyana Katuscia Carvalho Dantas e outros, representando Fundacao dos Economiaris Federais Funcef; Hélio Siqueira Júnior (62.929/OAB-RJ), Desiree Marques Sobral Silvestre (4.795/OAB-SE) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Luis Gustavo Rodrigues Flores (27.865/OAB-PR), Antonio Augusto Lopes Figueiredo Basto (16.950/OAB-PR) e outros, representando Joao Carlos de Medeiros Ferraz; Jose Andres Lopes da Costa Cruz (85257/OAB-RJ), Andressa Soares Martins Moreira (208119/OAB-RJ) e outros, representando Reginaldo Sarcinelli Filho; Felipe Henrique Braz Guilherme (69.406/OAB-PR), Rafaela Nunes Gehlen (69370/OAB-PR) e outros, representando Jorge Luiz Zelada; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando Pedro Augusto Bonésio; Ricardo Henrique Safini Gama (114.072/OAB-RJ), Guilherme D Aguiar (135.174/OAB-RJ) e outros, representando Caixa de Previdencia dos Funcs do Banco do Brasil; Cassio Quirino Norberto (57.219/OAB-PR), representando Paulo Roberto Costa; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo; Rafael Thomaz Favetti (15.435/OAB-DF), Anna Carolina Miranda Dantas (41.703/OAB-DF) e outros, representando Guilherme de Oliveira Estrella.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PETROBRAS. PROJETO SONDAS. GRUPO SETE BRASIL. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE ESTRUTURADOR FINANCEIRO. ALTERAÇÃO DE ESTRATÉGIA DE CONTRATAÇÃO DE SONDAS SEM APROVAÇÃO PRÉVIA DA DIRETORIA. CONTRATAÇÃO DE TODAS AS 28 SONDAS COM EMPRESA RECÉM-CRIADA SEM EXAME DOS RISCOS

OPERACIONAIS E FINANCEIROS. GESTÃO TEMERÁRIA. AUDIÊNCIAS. REVELIA DE DOIS RESPONSÁVEIS. FALECIMENTO DE RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO PARCIAL DAS JUSTIFICATIVAS. MULTAS.

## RELATÓRIO

Tratam os autos de representação autuada em razão do item 9.1 do Acórdão 2.724/2017-TCU-Plenário, Relator o Ministro Aroldo Cedraz, que determinou o aprofundamento das questões apresentadas por Comissão Interna de Apuração, criada pela Petrobras para investigar possíveis irregularidades relacionadas ao Projeto Sondas.

Adoto, como relatório, a instrução constante da peça 288, com a qual manifestaram-se de acordo os dirigentes da SeinfraPetróleo (peças 289 e 290).

Deixo de transcrever a peça em razão do sigilo imposto à matéria.

## VOTO

Tratam os autos de representação autuada em razão do item 9.1 do Acórdão 2.724/2017-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz, que determinou o aprofundamento das questões apresentadas por Comissão Interna de Apuração, criada pela Petrobras para investigar possíveis irregularidades relacionadas ao Projeto Sondas.

Para melhor compreensão das questões a serem tratadas nestes autos, apresenta-se breve resumo histórico das decisões relacionadas a esse projeto.

Em janeiro de 2008, foi constituído grupo de trabalho para planejar a produção nos blocos da Bacia de Santos do pré-sal e, em maio de 2008, com base nos trabalhos desse grupo, a Petrobras divulgou ao mercado a intenção de contratar 40 (quarenta) navios-sonda e plataformas de perfuração para operar em águas profundas e ultra profundas.

Em fins de maio de 2008, a Diretoria Executiva da Petrobras (DE) autorizou a contratação (assinatura de contratos de afretamento e prestação de serviços) de 12 (doze) sondas de perfuração, a serem construídas no exterior, e 28 (vinte e oito) a serem construídas no Brasil, totalizando as 40 (quarenta) sondas demandadas.

No início de julho de 2008, foi constituído grupo de trabalho com objetivo de propor ações necessárias para viabilizar a contratação das 28 unidades de perfuração a serem construídas no Brasil.

A estratégia proposta pelo grupo consistia na execução de dois processos de contratação em paralelo: o primeiro, a cargo da área de Exploração e Produção (E&P), baseado na estratégia usual de afretamento de unidades a serem construídas no Brasil, recaindo a responsabilidade da construção sobre a empresa contratada para o afretamento; o segundo, a ser conduzido pela área de Engenharia, prevendo a contratação da construção das sondas por meio de subsidiária da Petrobras e custeada por meio de estruturação financeira (*project finance*) com a criação de sociedade de propósito específico (SPE) que ficaria com a propriedade das sondas.

Em agosto de 2009, após realização de licitação na modalidade convite, o Banco Santander foi contratado como assessor financeiro para auxiliar na estruturação financeira do Projeto Sondas.

Em setembro de 2009, a DE aprovou a estratégia de contratação das sondas por meio de dois modelos: contratação usual por meio de afretamento de lotes de uma a quatro unidades, a ser conduzido pela E&P, e a contratação, por meio de subsidiária da Petrobras no exterior da construção de até nove unidades, em licitação a cargo da Engenharia, a ser suportado por estruturação financeira. A justificativa para o duplo processo seria verificar a forma de contratação mais vantajosa para a Petrobras.

Após a aprovação, foram emitidos, em 16/10/2009, os Convites Internacionais 0003554.09.8 (lote de sete unidades) e 0003555.09.8 (duas unidades), conduzidos pela Engenharia, e o Convite Internacional 0705007.09.8 (até dezenove unidades), para afretamento e prestação de serviços, conduzido pela E&P, com previsão de abertura dos envelopes comerciais de todos os certames na mesma data, 25/11/2010.

Em março de 2010, porém, houve alteração do objeto do Convite Internacional 0003554.09.8, passando de **um lote de 7 unidades** para até **quatro lotes de 7 unidades**, sem autorização prévia da Diretoria Executiva, sem prévio parecer jurídico específico, com desrespeito ao limite de competência para semelhante alteração e sem estudar as consequências que decorreriam dessa modificação.

Em 10/2/2011, examinando o resultado da licitação iniciada em 2009, a DE aprovou a contratação da construção de sete sondas pelo Estaleiro Atlântico Sul (EAS), conjunto de sondas que

seria denominado Primeiro Sistema, a ser intermediado pela Sete Brasil, no âmbito do convite internacional conduzido pela Engenharia.

Em abril de 2011, o processo de licitação para o afretamento de até dezenove sondas que estava sendo conduzido pelo E&P foi cancelado. A comissão de licitação, em seu relatório, afirmou que os preços obtidos foram impactados diretamente pelo processo de contratação conduzido pela Engenharia, uma vez que os estaleiros, na expectativa de contratar diretamente com a Petrobras, não apresentaram preços competitivos às empresas para construção das sondas.

Paralelamente à condução dos certames licitatórios, deu-se início à criação das empresas do grupo Sete Brasil.

Em 5/3/2010, a DE aprovou o modelo de estruturação societária e financeira do Projeto Sondas. Foi autorizada a criação das sociedades de propósito específico (SPEs) necessárias para viabilizar a estruturação financeira e a participação da Petrobras na estrutura proposta. Ademais, foi autorizada a celebração de novo contrato com o Santander, sem licitação, no qual este ficaria responsável pela implementação da estrutura financeira, bem como pela atividade de captar investidores para o projeto.

Em 13/7/2010, a Petrobras Netherlands B.V. (PNBV) constituiu a sociedade limitada, com sede na Áustria, Sete International GmbH, inicialmente sua subsidiária integral.

Em agosto de 2010, foi criado o FIP Sondas, fundo de investimento que seria responsável por agrupar futuros investidores da Sete Brasil. A Caixa Econômica Federal (CEF) foi apontada como gestora do fundo.

Em 1º/12/2010, dando continuidade à implantação da estratégia de estruturação financeira para atendimento ao Projeto Sondas, a DE autorizou o aumento da participação acionária da Petrobras no capital social da Sete Brasil, a ser constituída em sociedade com o FIP Sondas, até o limite de 10%.

Ainda em dezembro de 2010, a Sete Brasil foi criada, tendo como acionistas a Petrobras, com 10%, e o FIP Sondas, com 90%. Os então empregados da Petrobras, João Carlos de Medeiros Ferraz e Pedro José Barusco Filho, foram eleitos diretores da Sete Brasil, com mandato até a realização de Assembleia Ordinária de aprovação de contas do exercício a se encerrar em 31/12/2011.

Em maio de 2011, Petrobras e Sete Brasil celebraram contrato de cooperação no qual a Petrobras se comprometia a auxiliar a Sete Brasil na contratação de financiamentos e, caso não obtivesse êxito, pagaria taxa diária de afretamento maior.

Em junho de 2011, após o cancelamento do processo de licitação da E&P, e com apenas 7 sondas com contratação autorizada, a DE aprovou novo processo de licitação para a contratação do afretamento das 21 unidades faltantes.

Em 17/6/2011 foi enviado convite a 26 empresas, mas apenas duas empresas apresentaram propostas comerciais, a Sete Brasil e a Ocean Rig do Brasil Serviços de Petróleo Ltda (Ocean Rig), ambas praticando preços acima das estimativas da Petrobras, o que resultou no encerramento do processo licitatório e na autorização para negociação direta com as proponentes.

Em 9/2/2012, a DE aprovou a contratação de 26 sondas, sendo 21 junto à Sete Brasil e cinco junto à Ocean Rig.

Em 29/11/2012, em função da revisão da demanda por sondas da carteira de E&P, a partir de revisões nos projetos do pré-sal e da política exploratória, aliado ao fato de que as sondas em construção no Brasil atendiam aos requisitos de conteúdo local necessário, o E&P recomendou não prosseguir com o processo de contratação das cinco sondas a serem construídas no Brasil pela Ocean Rig. Com isso, a DE autorizou o cancelamento do processo de negociação direta com aquela empresa e determinou não iniciar nova contratação.

A partir de então a Sete Brasil tornou-se a única responsável por construir e operar toda a futura demanda de 28 sondas que deveriam ser construídas no Brasil.

O volume de investimentos que passou a ser demandado revelou-se ser impraticável, pois nem mesmo o BNDES poderia dar conta, dado os limites de exposição de seu patrimônio a uma única empresa.

Sem financiadores, a Petrobras e demais investidores foram forçados a realizar inúmeros aportes com aumentos de capital para tentar dar viabilidade ao empreendimento.

Em 14/3/2014, foi deflagrada a Operação Lava Jato, ação conjunta da Polícia Federal e MPF, com foco em apurar atos de corrupção envolvendo a Petrobras.

Em novembro de 2014, o Sr. Pedro José Barusco Filho realizou acordo de colaboração com o MPF, revelando nomes de pessoas e empresas do esquema, propondo-se a devolver valores monetários e admitindo ter recebido propina dos estaleiros. A divulgação desse acordo de colaboração acabou inviabilizando os financiamentos à Sete Brasil.

Em setembro de 2015, os Srs. João Carlos de Medeiros Ferraz e Eduardo Costa Vaz Musa também firmaram acordos de colaboração com o MPF, assumindo o recebimento de vantagens financeiras indevidas enquanto integrantes da administração da Sete Brasil

Em abril de 2016, a Sete Brasil ingressou com pedido de recuperação judicial perante a 3ª Vara Empresarial da Comarca do Rio de Janeiro.

## II

Após a realização de diversas etapas preliminares, entre diligências, inspeções e instruções de análise da documentação obtida, e com fundamento nas propostas sugeridas em instruções constantes das peças 55 e 231, foram promovidas audiências dos responsáveis em razão da suposta prática de quatro achados/irregularidades, a saber:

- a) ausência de revisão do número necessário de sondas para atender a demanda do Pré-sal (responsáveis José Sergio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, Maria das Graças Silva Foster, Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque);
- b) segunda contratação do Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação (Pedro Augusto Bonésio, Almir Guilherme Barbassa e João Carlos de Medeiros Ferraz);
- c) alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo realizado pela área de E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva (Reginaldo Sarcinelli Filho e Renato de Souza Duque); e
- d) contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, levando a Petrobras a assumir riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos, de forma imprudente e temerária, apesar de diversos alertas sobre os riscos envolvidos, o que deu ensejo à realização de aportes de capital em valores expressivamente maiores do que o previsto inicialmente e que culminou por tornar inviável o Projeto Sondas. (José Sergio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, Maria das Graças Silva Foster, Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque).

Os responsáveis foram devidamente ouvidos, apresentaram suas defesas e juntaram os documentos que entenderam pertinentes, salvo Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque, que não se manifestaram nos autos.

Em preliminares, foi alega a ocorrência de prescrição, uma vez ultrapassado o prazo de cinco anos, previsto na Lei 9.873/1999, contado a partir da data da prática do ato tido como irregular, bem como prejuízo ao exercício do direito de defesa em razão do longo prazo entre a prática do ato e o chamamento ao processo.

Quanto às condutas específicas relacionadas à revisão do número de sondas necessário para o atendimento da demanda do pré-sal, a unidade técnica propõe o acolhimento das justificativas apresentadas, porquanto os documentos constantes dos autos não evidenciaram a ocorrência de irregularidades (parágrafos 186 a 228 do Relatório).

Em relação à segunda contratação do Santander por inexigibilidade, os responsáveis Pedro Augusto Bonésio, à época Gerente Executivo de Finança, e Almir Guilherme Barbassa, Diretor Financeiro e de Relações com Investidores, foram ouvidos em razão de submeterem “à *Diretoria de Finanças, em 3/3/2010, por meio do DIP FINANÇAS 68/2010, proposta que representava concordância quanto à contratação do Santander como estruturador financeiro (Arranger), na medida em que o escopo do segundo contrato continha serviços já incluídos no escopo do primeiro contrato com o Banco Santander e que existia complementaridade necessária entre o segundo e o primeiro contrato, representando restrição ao caráter competitivo da licitação*”

Já João Carlos de Medeiros Ferraz, Gerente Geral de Financiamento de Projetos Especiais de Finanças, foi ouvido por “*participar ativamente e contribuir para a contratação do Banco Santander como estruturador financeiro (Arranger), por inexigibilidade de licitação, sem considerar a sobreposição de objetos e a restrição ao caráter competitivo da licitação*”.

No mérito, Pedro Augusto Bonésio e Almir Guilherme Barbassa, sustentam, em síntese:

- a) a não ocorrência de sobreposição dos serviços contratados ou de pagamentos duplicados, nem a restrição ao caráter competitivo ou direcionamento da contratação;
- b) a contratação do consultor financeiro se justificava porque a Petrobras não desejava se endividar para a construção dos navios-sonda e que a estatal não possuía *expertise* necessária para formular o desenho do projeto;
- c) a vigência paralela dos contratos, entre março de 2010 e julho de 2011, não caracteriza irregularidade ou confusão de pagamentos pois os contratos de consultor financeiro (*financial advisor*) e estruturador financeiro (*arranger*) possuíam escopo e natureza absolutamente distintas, embora complementares;
- d) a primeira contratação teria servido como “tubo de ensaio” para análise de riscos e conveniência de prosseguir com o projeto, pois não havia certeza de que a solução encontrada pelo Santander seria efetivamente utilizada para dar forma ao projeto;
- e) os serviços prestados no contrato de consultor financeiro (*financial advisor*) diziam respeito à constituição das SPEs, ao passo que os serviços inerentes ao contrato de estruturador financeiro (*arranger*) estavam relacionados aos ajustes necessários ao modelo implementado;
- f) inexigibilidade de conduta diversa;
- g) a contratação do Santander justificava-se pelo completo conhecimento da estrutura financeira proposta, pela experiência no levantamento de recursos e pela proposta financeira com preço menor do que o praticado no mercado;
- h) não restou caracterizado qualquer erro manifesto, evidente e inescusável, na forma exigida pelos arts. 22 e 28 da LINDB e do art. 12 do Decreto 9.830/2019; e
- i) não podem responder por crimes praticados por outrem;

Pedro Augusto Bonésio aduz, ainda, que o art. 145 da Lei 6.404/1976 limita as normas relativas a deveres e responsabilidades dos administradores a conselheiros e diretores, não podendo elas serem aplicadas a quem ocupava cargo de gerência.

João Carlos de Medeiros Ferraz, por sua vez, aduziu que:

- a) não participou de comissão de licitação que tenha decidido pela contratação;
- b) não adotou medida a respeito da contratação sem as devidas autorizações estatutárias;
- c) não encaminhou proposição para contratação do banco por inexigibilidade de licitação;
- d) não detinha relação de amizade com o Sr. Luiz Reis, ex-Diretor do Santander;
- e) firmou a contratação, porém com autorização prévia e explícita da Diretoria Executiva da Petrobras;
- f) não houve prejuízo na contratação;
- g) não teve acesso ao Relatório Final CIA D&EP 251/2015, o que prejudicou de forma grave o seu direito à ampla defesa e ao contraditório;
- h) a contratação e a execução contratual observaram todos os requisitos formais necessários e foram precedidas de autorizações das instâncias competentes;
- i) o Santander foi contratado como consultor financeiro na primeira etapa pois não havia clareza se o projeto seria viável e quantas SPEs deveriam ser constituídas, tampouco o local, tendo-se decidido criar, inicialmente, uma primeira SPE na Áustria, a Sete International, controlada pela PNBV, e que seria a *holding* das demais e, caso o projeto não fosse finalizado, a Sete International seria fechada e nenhuma outra SPE seria criada;
- j) após a Diretoria Executiva ter decidido pelo prosseguimento do Projeto Sondas através da estruturação financeira, houve necessidade da contratação do estruturador financeiro, para o levantamento dos recursos financeiros demandados pelo projeto;
- k) o segundo contrato não foi custeado pela Petrobras, mas sim pela Sete Brasil, que adquiriu da PNBV a Sete International, empresa que detinha os direitos e obrigações dos serviços de estruturador financeiro;
- l) não pode ser responsabilizado por eventual não comprovação da prestação dos serviços relacionados ao segundo contrato porque esses serviços foram prestados à Sete Brasil em período em que o responsável não mais se encontrava na Petrobras;

Em seu exame de mérito, a unidade técnica rejeita as preliminares e, comparando o conteúdo dos contratos firmados, conclui existir extensa sobreposição, inovando o segundo contrato apenas no diz respeito à captação dos recursos necessários ao financiamento do projeto.

Quanto à alteração da alteração de estratégia de contratação na licitação conduzida pela Engenharia, que passou de um lote de 7 sondas para dois lotes e, posteriormente, até quatro lotes de 7 sondas, sem anuência prévia da Diretoria Executiva, somente apresentou defesa o responsável Reginaldo Sarcinelli Filho, à época Gerente Geral de Engenharia, tendo alegado, em síntese, que:

- a) expediu as circulares ampliando a possibilidade de contratação do certame por determinação do Diretor Renato Duque, responsável pela área de Serviços a que Engenharia estava subordinada;
- b) a determinação do Diretor teria sido entendida como autorização prévia a ser referendada pela Diretoria Executiva, o que efetivamente ocorreu;
- c) a investigação interna que levou à sua demissão teria sido conduzida sem respeito ao contraditório e à ampla defesa, razão pela qual a justiça trabalhista reverteu a justa causa;
- d) em razão da violação a esses direitos, todas as provas obtidas a partir da atuação da comissão de apuração seriam nulas;

- e) não existe nexos de causalidade entre sua conduta (ampliação do objeto da licitação) e o resultado danoso (inviabilização da concorrência internacional conduzida pela área de E&P);
- f) sua ação foi respaldada a *posteriori* tanto pela área jurídica como pela Diretoria Executiva, que endossaram os atos praticados antes mesmo que fossem abertos os envelopes da licitação conduzida pela Engenharia;
- g) não houve demonstração de dolo ou de violação ao dever de zelo e aos princípios da lealdade, da responsabilidade e da impessoalidade;
- h) não havia razão para supor que o cumprimento de ordem emanada de Diretor pudesse ocasionar a frustração de licitação conduzida por outro setor;
- i) não teria praticado ato em desacordo com suas competências;
- j) existência de boa-fé, ausência de erro grosseiro e ocorrência de prescrição.

Ao examinar as alegações, a unidade técnica afasta as preliminares de prescrição e de nulidade das provas e, embora conclua pela ocorrência de ato ilícito, entende ter havido excludente de culpabilidade, uma vez que o responsável promoveu a alteração *ad referendum* da homologação da autoridade competente, a pedido do Diretor de Serviços, a quem caberia levar à Diretoria Executiva o pedido de homologação, circunstância que estava expressamente registrada no *e-mail* do Diretor.

Em relação ao Diretor Renato de Souza Duque, revel, e responsável por expedir a ordem ao subordinado, entende caracterizado o dolo, justamente pela consciência do resultado danoso ou pela assunção do risco de produzi-lo, pois ele tinha ou deveria ter consciência de que seu ato era desconforme com as regras que estabeleciam o limite de competência na Petrobras e de que seu ato geraria consequências nas expectativas dos agentes econômicos que estavam participando das licitações conduzidas em conjunto pela Engenharia e pela E&P.

Por fim, quanto à contratação de forma imprudente e temerária de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com grupo empresarial recém-criado à época, José Sergio Gabrielli de Azevedo e Almir Guilherme Barbassa apresentaram, em síntese, as seguintes razões:

- a) ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e da pretensão de ressarcimento ao erário;
- b) existência de riscos usuais inerentes à atividade empresarial e não ocorrência de riscos excessivos e previstos, nem de decisões imprudente e temerárias;
- c) inexistência de “alertas e recomendações” nos DIP invocados como evidência dos achados;
- d) ausência de dolo ou erro grosseiro;
- e) exigências de políticas públicas e conteúdo local;
- f) inexigibilidade de conduta diversa pelo desconhecimento da ilicitude;
- g) na qualidade de diretores, precisariam necessariamente confiar nos dados, informações e relatórios que lhes eram repassados por subordinados; e
- h) atos de corrupção praticados na relação da Sete Brasil com os estaleiros.

Maria das Graças Silva Foster, por sua vez, aduziu as seguintes razões:

- a) ocorrência de prescrição;
- b) assunção regular de riscos na tomada de decisão;
- c) ausência de dolo ou erro grosseiro;
- d) necessidade de confiar em informações técnicas de outras áreas, pois não seria razoável contratar auditorias externas para cada decisão a ser tomada na empresa;
- e) eventual erro em sua conduta seria devido à atuação dolosa de outros dirigentes, como Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque;



- f) inexistência de “alertas e recomendações” nos DIP invocados como evidência dos achados;
- g) decisões decorrentes de política pública do Governo Federal pois, não fosse pelas exigências de conteúdo local, as sondas não seriam contratadas no Brasil e a Sete Brasil talvez não existisse.

Guilherme de Oliveira Estrella, em suas razões, alegou, resumidamente, que:

- a) o retorno financeiro dos poços do pré-sal garantiria a sustentabilidade financeira do projeto que, por essa razão, não era considerado que, intrinsecamente, contivesse ameaças financeiras à Petrobras;
- b) eventuais riscos elevados que análises financeiras momentâneas pudessem exibir tenderiam a perder consistência em uma visão estratégica de longo prazo;
- c) a contratação da Sete Brasil à época mostrava-se muito conveniente e o retorno financeiro assegurado;
- d) não havia alternativa à construção das sondas no Brasil em razão do alto índice de conteúdo nacional e a contratação da Sete Brasil decorreu dessa avaliação;
- e) suas decisões, enquanto diretor de carreira da Petrobras, foram pautadas pela ética, probidade e pela técnica, diferente dos “diretores que utilizavam do seu cargo para praticar irregularidades, que se tornaram conhecidas somente anos mais tarde, em 2014”;
- f) a Sete Brasil teria sido concebida, estruturada e materializada pelas áreas financeira, de engenharia e de serviços da Petrobras para gerenciar a construção das sondas no Brasil, tendo propósitos específicos de fornecer à Petrobras as sondas necessárias para seus projetos de exploração e produção. Tratava-se, assim, de uma empresa associada, coligada ao sistema Petrobras, de gestão compartilhada;
- g) a contratação da Sete Brasil teria sido decisão estratégica global da companhia, não tendo sido apontado impedimento por nenhuma das diretorias;
- h) deixou de ser Diretor uma semana após a aprovação do Projeto Sondas / Sete Brasil, não tendo participado da assinatura dos contratos;
- i) incluiu na contratação cinco sondas adicionais a serem construídas em Alagoas por empresa norueguesa para aproveitar projeto inovador que já operava com eficiência no exterior, o que comprova que as decisões não pretendiam privilegiar a Sete Brasil, mas atender aos interesses estratégicos da Petrobras.

As razões de justificativas apresentadas por Jorge Luiz Zelada são a seguir sintetizadas:

- a) ocorrência da prescrição;
- b) inexistência de congruência entre o Relatório CIA e a instrução efetuada pela área técnica;
- c) ante a dimensão e complexidade dos projetos em discussão, não se poderia exigir que diretores de outras áreas, alheias ao projeto, tomassem decisões aprofundadas, sob pena de inviabilizar os trabalhos da diretoria, não havendo que se falar em afronta ao dever de diligência;
- d) ausência de comprovação de ação ou omissão com dolo ou cometimento de erro grosseiro;
- e) o Projeto Sondas estava incluído em uma política pública do Governo Federal, sendo alguns riscos necessários para a persecução dos fins buscados;
- f) a implementação da política, com criação de empregos no Brasil, estaria, naquele momento, acima da questão econômica para a Petrobras, não se podendo falar de atos de gestão ilegítimos, ilegais ou antieconômicos;
- g) impossibilidade de sua responsabilização em razão da prática de atos escusos por outros gestores.

A unidade técnica, após mais uma vez afastar as preliminares, entende que os diversos documentos que ampararam a criação e a contratação da Sete Brasil apontaram riscos e fizeram recomendações que **não foram considerados** por ocasião da deliberação que autorizou que **toda a demanda interna de 28 unidades** fosse contratada com o Grupo Sete Brasil.

Após rejeitar as defesas apresentadas, conclui que os responsáveis, ao autorizar que toda a demanda de 28 unidades de perfuração fosse contratada com a Sete Brasil, assumiram riscos excessivos de forma imprudente e temerária, em violação ao dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/1976 e incorrendo em ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, nos termos dos arts. 8º e 16 da Lei 8.443/1992.

Opina, ainda, no sentido de que os atos praticados pelos responsáveis se caracterizam como erros grosseiros, nos termos dos §§ 1º, 2º do art. 12 do Decreto 9.830/2019 e no art. 28 da LINDB, em razão de serem erros manifestos, evidentes e inescusáveis, haja vista que alertas e recomendações, bem como a boa prática administrativa, indicavam ser necessário diluir os riscos do Projeto Sondas em fornecedores diferentes, o que era ou deveria ser de conhecimento dos Diretores.

Sustenta, ainda, que as dificuldades reais dos gestores e as exigências de seus cargos não impediam que um administrador diligente adotasse medidas para mitigar o risco de contratar 28 unidades de perfuração em território nacional.

Ao final, propõe a rejeição das razões de justificativa dos responsáveis com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443/1992

### III

Feita essa síntese do processo, **passo a decidir.**

A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, no âmbito dos processos nesta Corte de Contas, encontra-se disciplinada pela Resolução TCU 344/2002, cujo art. 4º, inciso IV, determina que o prazo prescricional deve ser contado a partir da data do conhecimento da impropriedade, verificada em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

É de se ver que este Tribunal teve ciência das irregularidades aqui examinadas por ocasião da realização de Auditoria de Conformidade com objetivo de verificar a regularidade das licitações para contratação de serviços de afretamento das embarcações utilizadas na exploração de petróleo e gás natural (TC 014.395/2011-8).

Quando o resultado da auditoria foi submetido à apreciação final pelo TCU, em 2017, o relator, Ministro Aroldo Cedraz, asseverou que as informações trazidas àquele processo, oriundas de apurações internas da Petrobras, apresentavam indícios de irregularidade que requeriam o aprofundamento das apurações em processos individualizados, com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos respectivos danos.

Assim, por meio do Acórdão 2724/2017 – TCU – Plenário, proferido em 6/12/2017, o TCU, composto por seus Ministros, tomou conhecimento das irregularidades e, considerando que o resultado dos trabalhos das comissões internas de apuração ainda estava em curso por ocasião da conclusão da derradeira fase de instrução do TC 014.395/2011-8, autorizou a então SecexEstataisRJ a obter, perante a Petrobras, o resultado dos trabalhos das comissões internas de apuração, bem como toda a documentação por elas utilizadas ou por armazenadas.

Isso posto, nos termos da Resolução 344/2022, o marco inicial para a contagem da prescrição, no âmbito deste Tribunal, haveria de ser contado a partir de 6/12/2017, não tendo havido, após essa data, período em que o processo tenha ficado por mais de três anos sem deliberações, restando afastada a hipótese de prescrição intercorrente.

Resta ver se teria havido prescrição anteriormente ao início da apuração por este Tribunal. E a resposta nesse caso é negativa.

Aplicar-se, ao caso, o art. 5º, §4º, da Resolução 344/2022, segundo o qual a interrupção da prescrição em razão da apuração do fato pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

Os atos tratados nestes autos foram objeto de apuração e apreciação por comissão de apuração da Petrobras, instituída pelo DIP DE&P-251/2015, de 15/12/2015, constituindo, assim, ato de apuração praticado antes de decorrido o prazo de 5 anos contados dos fatos aqui examinados, que ocorreram entre 2010 e 2012.

Assim, não se consumou a prescrição quinquenal, interrompida inicialmente por ato de apuração da própria Petrobras, e na sequência por diversas deliberações deste Tribunal, nem tampouco a intercorrente, não tendo havido período em que o processo tenha ficado parado por mais de 3 anos sem movimentação.

Quanto às demais preliminares, adoto como razões de decidir os fundamentos apresentados pela unidade técnica, porquanto não devem prosperar as alegações de nulidade ou prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

Considerando que, regularmente chamados em audiência, Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque quedaram-se inertes, declaro-os revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Quanto ao mérito, manifesto-me desde já por adotar o exame efetuado pela unidade técnica quanto à suposta ausência de revisão do número de sondas para atender a demanda do Pré-sal, e acolho, nesse ponto, as razões de justificativa em relação a José Sergio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, Maria das Graças Silva Foster, Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque.

Verifico também assistir razão à unidade técnica ao propor o acolhimento das razões de justificativa apresentadas por Reginaldo Sarcinelli Filho, uma vez comprovado que este alterou a quantidade de lotes de sondas a serem adquiridas em razão de orientação do Diretor de Serviços, que assumiu a responsabilidade de levar à Diretoria Executiva o pedido de homologação da modificação.

Em relação ao Diretor Renato de Souza Duque, revel, e responsável por expedir as ordens de alteração de quantitativos ao subordinado, acompanho a análise técnica, que adoto como razões de decidir. Efetivamente o Diretor tinha ou deveria ter consciência de que seu ato desafiava as regras que estabeleciam os limites de competência na Petrobras e de suas consequências nas expectativas dos agentes econômicos que estavam participando das licitações conduzidas em conjunto pela Engenharia e pela E&P.

Divirjo, porém, da proposta de exclusão de Reginaldo Sarcinelli Filho do rol de responsáveis deste processo, uma vez que o acolhimento das justificativas apresentadas não decorreu de ilegitimidade para figurar como parte processual.

### III

Em relação à segunda contratação do Santander por inexigibilidade, os responsáveis Pedro Augusto Bonésio e Almir Guilherme Barbassa foram ouvidos em razão de submeterem “à Diretoria de Finanças, em 3/3/2010, por meio do DIP FINANÇAS 68/2010, proposta que representava concordância quanto à contratação do Santander como estruturador financeiro (Arranger), na medida em que o escopo do segundo contrato continha serviços já incluídos no escopo do primeiro contrato com o Banco Santander e que existia complementaridade necessária entre o segundo e o primeiro contrato, representando restrição ao caráter competitivo da licitação”

Os responsáveis alegaram, no mérito, que não havia sobreposição entre os contratos, e que a vigência paralela dos contratos, entre março de 2010 e julho de 2011, não caracteriza irregularidade

ou confusão de pagamentos pois os contratos de consultor financeiro (*financial advisor*) e estruturador financeiro (*arranger*) possuíam escopo e natureza absolutamente distintas, embora complementares.

Aduziram que os serviços prestados no bojo do primeiro contrato, de consultor financeiro, diziam respeito à constituição das SPEs, ao passo que os serviços inerentes ao segundo contrato, de estruturador financeiro, estavam relacionados a ajustes do modelo implementado e à captação de recursos.

Não é o que se depreende do exame dos autos.

O confronto entre o objeto do primeiro contrato, detalhado no anexo II (especificação do convite) ao convite realizado (peça 50, p. 29-32), e o escopo do segundo contrato, constante do DIP FINANÇAS 68/2010 (peça 50, p. 307-308), tal como efetuado pela unidade técnica (itens 471 a 488 do relatório), evidencia a nítida sobreposição.

De acordo com o detalhamento dos serviços constante do edital do convite, os serviços relacionados ao primeiro contrato deveriam ser implementados em duas fases. A primeira fase tinha como escopo principal a constituição e implementação de uma ou mais SPE, incluindo **todos os documentos legais necessários**. A segunda fase desse contrato tinha como principal objetivo a **estruturação definitiva** do projeto, incluindo a identificação de alternativas de financiamento e a elaboração de um *Project Information Memorandum* (PIM) e demais serviços necessários à **plena e eficiente implantação do projeto**.

O escopo do segundo contrato, consoante o DIP FINANÇAS 68/2010, incluía serviços contidos no primeiro contrato, a exemplo de “continuar o desenvolvimento do modelo financeiro do projeto”, “montar as SPEs”, “criar Estatuto Social, Regulamento, Acordo de Acionistas e demais documentos societários”, “definição da estrutura para captação de recursos e estratégia de distribuição” e “elaborar cronograma da captação de recursos”, que são obrigações assumidas pelo Santander nas fases 1 e 2 do primeiro contrato.

Essas atividades estão previstas no escopo do primeiro contrato, cujo teor foi reproduzido no item 473 do relatório anterior.

Verifica-se que o assessor financeiro a ser contratado deveria, na primeira fase, constituir e implementar as SPEs, incluindo todos os documentos legais necessários e, na segunda fase, apresentar a estruturação definitiva do projeto, incluindo identificação de alternativas de financiamento e a elaboração de um *Project Information Memorandum* (PIM) e demais serviços necessários à **plena e eficiente implantação do projeto**.

A única atividade que efetivamente não estava prevista no âmbito do primeiro contrato era a **obtenção dos recursos** necessários ao desenvolvimento do projeto.

Todavia, constou expressamente do DIP FINANÇAS 68/2010, assinado por Pedro Augusto Bonésio e endossado por Almir Guilherme Barbassa, a informação de que não existiria “*qualquer superposição de responsabilidades do SANTANDER no escopo dos dois contratos*”, afirmação absolutamente inverídica.

Assiste razão à unidade técnica ao asseverar que houve erro grave e grosseiro, e que não foram identificados obstáculos ou dificuldades reais, nem circunstâncias práticas que tenham imposto, limitado ou condicionado a ação do então Gerente Executivo e do Diretor de Finanças.

Ambos conheciam, ou tinham o dever de conhecer, o teor do primeiro contrato firmado com o Santander, em especial o Diretor de Finanças, Almir Guilherme Barbassa, que participara da primeira contratação.

Ambos foram, portanto, responsáveis por submeter à Diretoria Executiva a proposta de contratação, sem licitação, do Santander, para a execução de serviços que já se encontravam previstos no âmbito do primeiro contrato firmado.

Ademais, por ocasião da contratação do *Financial Advisor*, havia a previsão de realização de licitação visando à contratação do *Financial Arranger* para o levantamento dos recursos demandados pelo Projeto (*funding*). É de se notar que no curso do convite para a contratação do consultor financeiro, os licitantes foram informados de que: "*mesmo aqueles que eventualmente não tenham suas propostas técnicas qualificadas poderão tomar parte no futuro RFP [Request for Proposal] para o funding do Projeto*".

Acolho o exame da unidade técnica, que incorporo às razões de decidir, e rejeito as justificativas desses dois gestores.

Deixo de acolher, porém, as circunstâncias atenuantes indicadas pela unidade técnica. por entendê-las não configuradas.

Pedro Augusto Bonésio efetivamente subscreveu o DIP que informava, de forma equivocada, a inexistência de sobreposição entre os contratos. Não se vislumbra como a gravidade de sua conduta pode ser mitigada pela existência de eventual acerto informal de que João Carlos de Medeiros Ferraz se reportaria diretamente ao Diretor Almir Guilherme Barbassa em questões referentes à Sete Brasil, notadamente porque não há indícios de que João Carlos de Medeiros Ferraz tenha atuado nessa contratação.

Tampouco seria razoável entender que o Diretor de Finanças, Almir Guilherme Barbassa, teria sido induzido ao erro, pois este tinha o dever conhecer o teor dos contratos que firmara com o Santander.

Por sua vez, João Carlos de Medeiros Ferraz, Gerente Geral de Financiamento de Projetos Especiais de Finanças, foi ouvido por "*participar ativamente e contribuir para a contratação do Banco Santander como estruturador financeiro (Arranger), por inexigibilidade de licitação, sem considerar a sobreposição de objetos e a restrição ao caráter competitivo da licitação*".

Ao analisar as justificativas apresentadas pelo responsável, a unidade técnica reconhece que "*É verdadeiro que o responsável não participou de atos formais que levaram à assinatura do segundo contrato. Todavia, o responsável não apresentou qualquer elemento que pudesse contradizer a tese exposta na instrução constante da peça 55 de que sua participação teria ocorrido nos bastidores*".

A tese a que alude a unidade técnica diz respeito à suposição de que o relacionamento de amizade entre o responsável e Luiz Fontoura de Oliveira Reis Filho, Diretor do Santander, teria feito com que o gestor passasse informações privilegiadas ao amigo, permitindo que o Santander se sagrasse vencedor da licitação referente ao primeiro contrato (consultor financeiro), com valor muito inferior aos demais proponentes, na certeza de que viria a ser contratado sem licitação posteriormente.

Em que pese a razoabilidade e coerência da tese, o suposto direcionamento ou vazamento relacionado à primeira contratação sequer foi objeto da audiência, que tratou apenas da segunda contratação (estruturador financeiro).

Quero crer que João Carlos de Medeiros Ferraz efetivamente acompanhou o processo de licitação referente à primeira contratação, até por dever de ofício. Mas a instrução da unidade técnica não demonstra como João Carlos de Medeiros Ferraz teria participado ativamente e contribuído para a contratação do Banco Santander como estruturador financeiro (Arranger), por inexigibilidade de licitação, mormente por não indicar nenhum indício de participação ou envolvimento nessa contratação.

A unidade técnica bem evidencia as diversas vezes que João Carlos de Medeiros Ferraz atuou em benefício próprio, em conjunto com Luiz Reis, no âmbito da Sete Brasil. Nesse sentido, reproduzo a instrução:

537. *No item 6.3, a CIA apontou indícios de um possível vazamento de informações sobre o processo de contratação de consultor financeiro em favor do Santander (primeiro contrato). A CIA inferiu que o relacionamento de amizade pode ter feito com que o responsável passasse informações privilegiadas a Luiz Fontoura de Oliveira Reis Filho, permitindo que o Santander se sagrasse vencedor do primeiro contrato, com um valor muito inferior aos demais proponentes, na certeza de que viria a ser contratado sem licitação posteriormente (peça 9, p. 2-3).*

538. *Vale lembrar que, após a segunda contratação do Santander (19/3/2010) e a criação da Sete Brasil (22/12/2010), João Carlos de Medeiros Ferraz foi nomeado Presidente da Sete Brasil. Em paralelo, em 13/9/2010, foi criada a empresa Joncourt Participações Ltda., que depois viria a ter a denominação alterada para Lakeshore Financial Partners Participações Ltda., e viria a ser adquirida por Luiz Fontoura de Oliveira Reis Filho. Em fevereiro de 2011, Luiz Fontoura de Oliveira Reis Filho desligou-se do Santander e, em março de 2011, João Carlos de Medeiros Ferraz informou à Caixa Econômica Federal, na qualidade de gestora do FIP Sondas, que a Lakeshore tinha interesse em investir no projeto e subscrever quotas do capital da Sete Brasil. A Lakeshore viria a ser contratada como assessora financeira exclusiva da Sete Brasil (peça 8, p. 24-26).*

539. *Ou seja, os dois personagens, João Carlos de Medeiros Ferraz e Luiz Fontoura de Oliveira Reis Filho, mantinham relações de amizade e/ou profissionais antes mesmo da primeira contratação do Santander. A concepção e o desenvolvimento do Projeto Sondas na Petrobras couberam, em grande parte, a João Carlos de Medeiros Ferraz. Há indícios de que Luiz Reis, na condição de Diretor do Santander, tenha obtido informação privilegiada para vencer a licitação que gerou o primeiro contrato com preço muito inferior aos demais, na certeza de que viria a ser contratado sem licitação em seguida.*

540. *O fato é que os dois trabalharam em conjunto na execução do primeiro contrato do Santander. E, após a assinatura do segundo contrato, João Carlos de Medeiros Ferraz veio a ocupar o cargo de Presidente da Sete Brasil (e depois se desligou da Petrobras) e Luiz Fontoura de Oliveira Reis Filho deixou o Santander e constituiu uma empresa que viria a ser acionista da Sete Brasil (de modo indireto, pelo FIP Sondas) e assessora financeira exclusiva da Sete Brasil.*

541. *Foi o próprio Luiz Reis, já na Lakeshore Financial Partners Participações Ltda., que negociou o pacote de remuneração dos administradores da Sete Brasil com a sociedade de advogados referida anteriormente (peça 7, p. 29-30).*

Em que pese o envolvimento de ambos em várias situações, o gestor não foi instado, neste processo, a se justificar sobre elas, tendo sido chamado para se defender apenas de “participar ativamente e contribuir para a contratação do Banco Santander como estruturador financeiro (Arranger), por inexigibilidade de licitação, sem considerar a sobreposição de objetos e a restrição ao caráter competitivo da licitação”, e sobre esse ponto, a unidade técnica não logrou demonstrar a atuação do responsável.

#### IV

Resta por analisar a contratação de toda a demanda de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária.

Para melhor compreensão da discussão, reproduzo a conduta objeto das audiências:

*Conduta: Autorizar que toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas fosse contratada com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e*

*previstos, de forma imprudente e temerária, apesar de alertas e recomendações contidos em documentos de suporte à decisão, tais como, a título de exemplo, o DIP ENGENHARIA 505/2009, o Relatório do Grupo de Trabalho DIP DSERV 0048/2008, o DIP FINANÇAS 68/2010, o DIP FINANÇAS 148/2010 e o DIP FINANÇAS 345/2010. Os riscos assumidos materializaram-se com a necessidade de aportes de capital em proporção/valor maior do que previsto inicialmente e com a não obtenção do financiamento esperado, tornando o Projeto Sondas inviável financeiramente. Os atos concretos que caracterizam o ilícito são, entre outros atos decisórios de execução do Projeto Sondas, a Ata DE 4.798, item 32, Pauta 233, de 5/3/2010, que autorizou a Petrobras a participar societariamente na estrutura financeira, a Ata DE 4.860, item 2, Pauta 72, de 10/2/2011, que aprovou a contratação da construção de sete unidades, e a Ata DE 4.923, item 2, Pauta 172, de 9/2/2012, que autorizou a contratação de mais 26 sondas, sendo 21 com a Sete Brasil. Ao atuar desta forma, os responsáveis violaram o dever de diligência previsto no artigo 153 da Lei 6.404/1976 e incorreram na prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, nos termos dos arts. 8º e 16 da Lei 8.443/1992.*

Em suas essências, as defesas apresentadas alegaram, no mérito, assunção regular de riscos inerente à atividade empresarial; inexistência de “alertas e recomendações” nos documentos invocados como evidência dos achados (DIP ENGENHARIA 505/2009, Relatório do Grupo de Trabalho DIP DSERV 0048/2008, DIP FINANÇAS 68/2010, DIP FINANÇAS 148/2010 e DIP FINANÇAS 345/2010); ausência de dolo ou erro grosseiro; exigências de políticas públicas e conteúdo local; e inexigibilidade de conduta diversa pelo desconhecimento da ilicitude.

Foi alegado, ainda, que, pela dimensão e complexidade dos projetos em discussão, não se poderia exigir que diretores de áreas alheias ao projeto tomassem decisões aprofundadas, sob pena de inviabilizar os trabalhos da diretoria.

Aduziu-se, também, a impossibilidade de responsabilização de todos em razão da prática de atos escusos por outros gestores.

Acolho, desde já, o percuciente exame conduzido pela área instrutiva, constante dos itens 296 a 421 do relatório, que adoto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

Consta da instrução que propôs a audiência dos responsáveis (peça 231), a seção “A participação societária da Petrobras na Sete Brasil e no FIP Sondas”, em que há detalhado relato de como a aprovação da contratação das 21 sondas representou aumento significativo no risco assumido pela Petrobras, sem que houvesse análises sobre a matéria e sem adoção de instrumentos de mitigação.

Se antes a construção de 7 sondas já era atividade arriscada, pelo ineditismo, a situação se agrava com a aprovação da construção de mais 21 sondas, a demandarem até mesmo a inclusão de estaleiros ainda não construídos, o que representa clara uma mudança no perfil de risco da Sete Brasil, tanto financeiro como operacional.

Basta ver que, com a estrutura de capital aprovada, com a Petrobras aportando até 10% do capital próprio da Sete Brasil, a construção de 7 sondas demandava um aporte de US\$ 54,256 milhões ou R\$ 190 milhões. A decisão de contratar mais 21 sondas não considerou que a estimativa de aporte de recursos da Petrobras na Sete Brasil subiria para US\$ 444,72 milhões.

Vale dizer, a DE autorizou que o aporte de recursos da Petrobras na Sete Brasil aumentasse de US\$ 54,256 milhões para US\$ 444,72 milhões sem que fosse efetuada análise adequada dos riscos envolvidos sob a ótica do desembolso estimado da Petrobras e sob a ótica da viabilidade operacional e financeira da empresa recém-criada.

A autorização conferida pela DE para a contratação das 21 sondas adicionais, sem que tenham sido definidos parâmetros e limites de valor de participação, deu causa ao aumento descontrolado dos aportes que a Petrobras necessitou fazer na Sete Brasil, e estrutura de capital

concebida na proporção de **10-90%**, na relação entre capital próprio e capital de terceiros, passou a configurar uma relação de **46-54%** de participação (Ata DE 4.964, item 18, Pauta 894, de 30/08/2012).

Ademais, o plano de negócios da Sete Brasil previa o financiamento das sondas principalmente por intermédio do BNDES. Em setembro de 2011 o Comitê de Enquadramento e Crédito do BNDES, em resposta à consulta formulada pela Sete Brasil, enquadrando as 7 primeiras sondas contratadas pela Petrobras como viáveis para o financiamento de longo prazo daquela instituição financeira. No entanto, apenas 14 das demais 21 sondas contratadas pela Petrobras foram enquadradas pelo BNDES, conforme informado pelo banco em Outubro de 2012, **em função do limite de exposição do patrimônio líquido do banco a uma mesma empresa.**

Com a frustração das expectativas de financiamento, foi sendo necessário que os sócios aportassem capital próprio na Sete Brasil e no FIP Sondas.

A decisão de contratar todas as 28 sondas, a exigir recursos da ordem de US\$ 25 bilhões, com um empresa recém-criada e sem experiência em construção e operação de sondas, já seria, por si, deveras temerária para qualquer gestor minimamente prudente.

Essa deliberação, porém, afigura-se absolutamente inconsequente quando era do conhecimento de todos que não seria adequado concentrar todas as sondas com um mesmo afretador, e que por conta disso a Diretoria Executiva havia aprovado a estratégia de duas licitações distintas e com quantitativos limitados (Ata DE 4.774, item 34, de 10/9/2009, Pauta 941).

A alteração da estratégia inicial, em que a Sete Brasil seria responsável pela construção de sete sondas, para ser responsável por todas as 28, representou maior risco tanto operacional como financeiro, e nenhuma medida mitigadora foi sequer discutida.

Os gestores não lograram trazer aos autos elementos que indicassem que esse comportamento seria adequado ou que esse fosse um risco usual do negócio. Ao contrário, nada nos autos permite concluir que seria acertada a decisão de depender apenas da Sete Brasil para suprir a necessidade futura da Petrobras em 28 sondas.

Entendo, portanto, que os administradores da Petrobras, na qualidade de diretores de uma sociedade de economia mista, com ações listadas em bolsas de valores, falharam no dever de mitigar os riscos inerentes ao Projeto Sondas.

Os responsáveis, na condição de Diretores da Petrobras, participaram de praticamente toda a cadeia decisória do Projeto Sondas, desde a concepção do projeto, em 2008, até a decisão de contratar as 28 sondas com a Sete Brasil, em 2012 e, por isso mesmo, tinham o dever de conhecer um projeto dessa magnitude, sendo absolutamente descabidas as alegações de que alertas e recomendações, que deveriam ter sido observados pelos responsáveis, na tomada de decisão, não seriam, na verdade, alertas e recomendações.

Se é certo que esses alertas foram emitidos em momentos anteriores e estavam vinculados à situação que lhes deu causa, também é certo que os riscos levantados não poderiam ser simplesmente ignorados como se não existissem. Foi justamente a temeridade da Diretoria Executiva ao decidir sem avaliar de forma adequada os riscos, e sem estudar estratégias de mitigação possíveis, que levou à necessidade de realização de aportes não previstos e à dificuldade na obtenção do financiamento necessário ao projeto.

Não se pode pretender que os membros de diretoria reexaminem todo o conteúdo das matérias que lhes são submetidas para tomadas de decisão, sob pena de inviabilizar a atuação do colegiado diretor. Por outro lado, espera-se que os administradores se certifiquem acerca dos alertas existentes nos documentos que instruem o processo decisório e das medidas tomadas para mitigar seus efeitos. Afinal, se atuação da Diretoria Executiva se resumir a cancelar as decisões tomadas pelo



nível gerencial, sua existência não seria necessária, os próprios gerentes deveriam conduzir as deliberações.

Os limites de competência na Petrobras são estabelecidos justamente para alçar aos escalões superiores as decisões mais importantes para a empresa. Nesse mister, cada administrador deve empregar “o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios”, na forma do art. 153 da Lei 6.404/1976.

Registre-se que não se tratava de decisões corriqueiras da companhia a desmerecer cuidado adicional por parte dos membros da Diretoria Executiva. Cuidava-se de decisões com elevada importância estratégica, que representavam acontecimento inédito (construção de 28 sondas no país), com altíssima materialidade (os contratos de afretamento com a Sete Brasil alcançariam US\$ 80 bilhões), sendo plenamente adequado pretender que os administradores (membros da DE) tivessem exercido a diligência adequada que seria de se esperar em decisões dessa envergadura.

Impõe-se destacar, dentre várias, duas alegações apresentadas que não guardam suporte em nenhum documento ou evidência.

A primeira, a de que se a contratação fosse feita de forma segregada, “certamente haveria um prejuízo econômico e técnico” para o projeto. Verifico que, em sentido contrário, os estudos que precederam o Projeto Sondas sugeriram a segregação das contratações com licitações distintas para construção de sondas e para afretamento de lotes de até quatro sondas, que **não deveriam ser adjudicados à mesma empresa afretadora**.

A segunda, a de que a Petrobras estaria a seguir política pública do Governo Federal, que pretendia estimular a construção em estaleiros no Brasil e a geração de empregos, o que condicionava a atuação dos gestores que se encontravam obrigados a arcar com os riscos necessários para a persecução dos fins buscados pelo próprio Governo.

Verifico, porém, que não há elementos que evidenciem que tenha havido, de fato, a instituição de política nesse sentido. Não há, nestes autos, decreto ou ato normativo que tenha de fato instituído essa política. Não existe programa, ações, planejamento ou metas a serem alcançadas, muito menos estudos que pudessem ter embasado decisão nesse sentido.

Há, isto sim, a percepção de que a Petrobras estaria a seguir ideia concebida no Governo Federal de fortalecer a indústria naval e gerar empregos no Brasil, sem que tenha havido, de fato, mecanismos institucionais de criação e de implementação de políticas públicas.

Houvesse a instituição de política pública com a finalidade alegada, o Governo Federal haveria ter estabelecido mecanismos que viabilizassem sua implementação, a exemplo da criação de fundos, linhas de financiamento, concessão de garantias e até instituição de incentivos fiscais.

Ocorre que este Tribunal não apontou como irregular o fato de a Petrobras ter aceitado suposto comando do Governo Federal para promover a construção das sondas no Brasil. O que se configurou como irregular foi o fato de a contratação não ter sido realizada de acordo com as melhores práticas administrativas e com a própria estratégia de contratação definida inicialmente, o que resultou na assunção de riscos excessivos e desnecessários.

Caso a Petrobras tivesse atuado para contratar as 28 sondas com grupos econômicos distintos, seguindo a estratégia definida internamente, e implementado os mecanismos de mitigação de riscos necessários, a eventual inviabilidade financeira de uma empresa não afetaria o projeto como um todo, pois os riscos teriam sido diluídos em empresas diferentes.

Não verifico a existência de “obstáculos e dificuldades reais” que tenham impedido ou condicionado a atuação dos gestores, que poderiam ter implementado de forma adequada os mecanismos de mitigação de risco. Ao contrário, erraram gravemente os diretores ao concentrar todo o risco em apenas uma empresa, recém-criada, sem prévia experiência.

Quanto à eventual distinção na culpabilidade dos diretores não envolvidos com a práticas de crimes, tenho-a por improcedente, uma vez que a irregularidade em exame se caracteriza como decisão colegiada adotada sem os cuidados que se espera de um administrador médio na gestão dos negócios sociais.

A conduta irregular aqui retratada independe de ter existido um esquema ilícito de recebimento de vantagens indevidas por diretores ou empregados da Petrobras, de modo que o desconhecimento do esquema não serve como atenuante na dosimetria da pena.

Ainda quanto ao grau de culpabilidade a influenciar a dosimetria das multas aplicadas, não vislumbro circunstâncias agravantes em relação a Guilherme de Oliveira Estrella, cuja conduta não difere essencialmente da adotada pelos demais diretores.

Tenho por mais grave, isto sim, a conduta de Renato de Souza Duque, que encaminhou o DIP ENGENHARIA 38/2011 à deliberação da Diretoria Executiva, que resultou na inclusão da Sete Brasil na licitação para as 21 sondas restantes, sem ponderação alguma a respeito de mitigadores de risco quanto ao aumento dos aportes de capital que seriam necessários no caso de se sagrar vencedora.

O que se verificou, neste processo, foi a atuação de Renato de Souza Duque contra os interesses da Petrobras e a favor de seus interesses privados, seja na inviabilização da licitação a cargo de outra diretoria, seja na atuação em prol da Sete Brasil, o que apenas é corroborado pela revelação de que participava do esquema de negociação e recebimento de vantagens indevidas dos estaleiros.

Assim, com base no exposto, rejeito as justificativas apresentadas.

#### V

Ante a gravidade da irregularidade perpetrada pelos gestores, entendo cabível a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo ou função de confiança no âmbito da administração pública. Impõe-se, assim, a promoção da audiência dos gestores para que possam se manifestar a esse respeito nos autos.

Indefiro o pedido da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) de ingresso nos autos, uma vez que não comprovou razão legítima para intervir no processo.

Deixo de acolher a proposta de apensamento posterior do feito ao TC 046.902/2020-1, uma vez que não vislumbro a utilidade da medida.

Acompanho, porém, a proposta de juntar cópia do acórdão que vier a ser proferido aos processos de prestação de contas da Petrobras de 2010 (TC 037.327/2011-9), 2011 (TC 046.733/2012-4) e 2012 (TC 033.065/2013-6), com o objetivo de avaliar, no contexto das ações e omissões relacionadas ao Projeto Sondas, o cumprimento, pelos conselheiros de administração, da obrigação de orientação e direção superior da Petrobras, bem como de outras obrigações estatutárias de vigilância e monitoramento da estratégia e gestão implementada pela Diretoria Executiva.

Deixo de apreciar o pedido de sustentação oral uma vez que este deve ser formulado ao Presidente do Colegiado, a quem cabe decidir o pleito.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de maio de 2023.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 820/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.997/2018-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsáveis: Almir Guilherme Barbassa (012.113.586-15); Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Joao Carlos de Medeiros Ferraz (534.110.057-34); Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Maria das Graças Silva Foster (694.772.727-87); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro Augusto Bonésio (971.777.418-87); Reginaldo Sarcinelli Filho (595.392.407-00); Renato de Souza Duque (510.515.167-49).
4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando Almir Guilherme Barbassa; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Eduardo Rodrigues Lopes (29.283/OAB-DF) e outros, representando Maria das Graças Silva Foster; Jenise Castro de Carvalho (28421/OAB-DF), Lyana Katiuscia Carvalho Dantas e outros, representando Fundacao dos Economiarioros Federais Funcef; Hélio Siqueira Júnior (62.929/OAB-RJ), Desiree Marques Sobral Silvestre (4.795/OAB-SE) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Luis Gustavo Rodrigues Flores (27.865/OAB-PR), Antonio Augusto Lopes Figueiredo Basto (16.950/OAB-PR) e outros, representando Joao Carlos de Medeiros Ferraz; Jose Andres Lopes da Costa Cruz (85257/OAB-RJ), Andressa Soares Martins Moreira (208119/OAB-RJ) e outros, representando Reginaldo Sarcinelli Filho; Felipe Henrique Braz Guilherme (69.406/OAB-PR), Rafaela Nunes Gehlen (69370/OAB-PR) e outros, representando Jorge Luiz Zelada; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando Pedro Augusto Bonésio; Ricardo Henrique Safini Gama (114.072/OAB-RJ), Guilherme D Aguiar (135.174/OAB-RJ) e outros, representando Caixa de Previdencia dos Funcs do Banco do Brasil; Cassio Quirino Norberto (57.219/OAB-PR), representando Paulo Roberto Costa; Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Thales Nogueira Baldan Cabral dos Santos (172864/OAB-RJ) e outros, representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo; Rafael Thomaz Favetti (15.435/OAB-DF), Anna Carolina Miranda Dantas (41.703/OAB-DF) e outros, representando Guilherme de Oliveira Estrella.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada por determinação contida no item 9.1 do Acórdão 2.724/2017-TCU-Plenário, para apurar indícios de irregularidades relacionadas ao Projeto Sondas conduzido pela Petróleo Brasileiro S.A.;

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

9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. considerar revéis, para todos os efeitos, os Srs. Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. acolher as razões de justificativa apresentadas por José Sergio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada e Maria das Graças Silva Foster, aproveitando-as em favor de Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque, no que se refere à ausência de revisão do número necessário de sondas para atender a demanda do Pré-sal;

9.4. acolher as razões de justificativa apresentadas por Reginaldo Sarcinelli Filho, e rejeitar as razões de Renato de Souza Duque, no que se refere à alteração de estratégia de contratação da licitação das sete sondas conduzida pela Engenharia com impacto direto no processo do E&P que corria em paralelo, sem anuência prévia da Diretoria Executiva;

9.4.1. aplicar ao Sr. Renato de Souza Duque, em razão do disposto no item anterior, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no montante de R\$ 67.000,00 (sessenta e sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a contar da data deste Acórdão até o dia o efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Pedro Augusto Bonésio e Almir Guilherme Barbassa, no que se refere à segunda contratação do Banco Santander, por inexigibilidade, incluindo serviços que faziam parte do escopo da primeira contratação, bem como acolher as razões de João Carlos de Medeiros Ferraz, uma vez que não foram apresentadas evidências de sua participação nessa contratação;

9.5.1. aplicar a Pedro Augusto Bonésio e a Almir Guilherme Barbassa, individualmente, em razão da irregularidade descrita no item anterior, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das respectivas notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a data dos efetivos recolhimentos, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por José Sergio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, Maria das Graças Silva Foster, Paulo Roberto Costa e Renato de Souza Duque, no que se refere à contratação de toda a demanda interna de 28 unidades de perfuração do Projeto Sondas com o mesmo grupo econômico, o Grupo Sete Brasil, recém-criado à época e dependente financeiramente de capital de terceiros da ordem de 80% do valor total do projeto, assumindo riscos financeiros, de crédito e operacionais excessivos e previstos, de forma imprudente e temerária;

9.6.1. aplicar a José Sergio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Jorge Luiz Zelada, Maria das Graças Silva Foster e Renato de Souza Duque, individualmente, em razão da irregularidade descrita no item anterior, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir indicados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das respectivas notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a data dos efetivos recolhimentos, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>Multa (R\$) - art. 58, II, Lei 8.443/92</b>
José Sergio Gabrielli de Azevedo	50.000,00
Almir Guilherme Barbassa	50.000,00
Guilherme de Oliveira Estrella	50.000,00
Jorge Luiz Zelada	50.000,00
Maria das Graças Silva Foster	50.000,00
Renato de Souza Duque	50.000,00

9.6.2. não aplicar multa a Paulo Roberto Costa em razão de seu falecimento;

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

9.8. promover a oitiva dos responsáveis listados no item 9.6.1. anterior para que apresentem as considerações que entenderem pertinentes quanto à presença dos requisitos para a

aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60, da Lei 8.443/92.

9.9. indeferir o pedido da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) de ingresso nos autos, uma vez não comprovada razão legítima para intervir no processo;

9.10. juntar cópia deste acórdão aos processos de prestação de contas da Petrobras de 2010 (TC 037.327/2011-9), 2011 (TC 046.733/2012-4) e 2012 (TC 033.065/2013-6), com o objetivo de avaliar, no contexto das ações e omissões relacionadas ao Projeto Sondas, o cumprimento, pelos conselheiros de administração, da obrigação de orientação e direção superior da Petrobras, bem como de outras obrigações estatutárias de vigilância e monitoramento da estratégia e gestão implementada pela Diretoria Executiva, devendo ser observada a classificação quanto à confidencialidade das peças a serem juntadas;

9.11. dar ciência desta deliberação à empresa Petróleo Brasileiro S.A. e aos responsáveis;

9.12. classificar como sigilosas as instruções e pareceres da unidade técnica (peças 288 a 290).

9.13. determinar a realização de acompanhamento para a avaliar as consequências financeiras para a Petrobras decorrentes das múltiplas demandas existentes, no Brasil e no exterior, em razão dos fatos tratados nestes autos, em especial, aquelas envolvendo os fundos de previdência complementar que aportaram recursos no fundo de investimento, responsável por agrupar os futuros investidores do Grupo Sete Brasil.

10. Ata nº 17/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/5/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0820-17/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral