

## GRUPO II – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 031.750/2013-3

Apenso: TC 003.234/2015-0, TC 030.095/2013-1, TC 009.015/2015-9, TC 001.675/2015-0

Natureza: Relatório de Auditoria (com atributos de Solicitação do Congresso Nacional)

Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras

Responsáveis: Alexandre Penna Rodrigues (221.581.036-04); Almir Guilherme Barbassa (012.113.586-15); Aluísio Teles Ferreira Filho (459.041.117-20); Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Laércio do Prado Freires (072.648.518-77); Levi Rodrigues de Oliveira Junior (602.942.801-20); Luciano Seixas Pereira (573.213.297-04); Maria das Graças Silva Foster (694.772.727-87); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro Paulo Lófego Lobo (425.297.357-00); Renato Zanette (228.792.770-00); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Teófanos de Almeida Elias (518.259.707-00); Ulisses Sobral Calile (466.895.407-15)

Interessados: Congresso Nacional e Construtora Norberto Odebrecht S.A. (CNPJ: 15.102.288/0001-82)

Representações legais: Aluísio Napoleão de Freitas Rego Neto (95.928/OAB-RJ) e outros, representando Alexandre Penna Rodrigues; Marcelo Marques Lopes (47474/OAB-RJ), representando Aluísio Teles Ferreira Filho; Juliana Carvalho Tostes Nunes (131.998/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; João Mestieri (13.645/OAB-RJ) e outros, representando Paulo Roberto Costa; Alan Balassiano Sapir (217.787/OAB-RJ) e outros, representando Teófanos de Almeida Elias e Pedro Paulo Lófego Lobo; Marina de Araújo Lopes (43327/OAB-DF) e outros, representando Guilherme de Oliveira Estrella e Almir Guilherme Barbassa; Fernando Villela de Andrade Vianna (134.601/OAB-RJ) e outros, representando Maria das Graças Silva Foster, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella e Petróleo Brasileiro S.A.; Pedro Augusto Schelbauer de Oliveira (81.579/OAB-PR) e outros, representando Jorge Luiz Zelada; Igor Fellipe Araújo de Sousa (41.605/OAB-DF) e outros, representando Construtora Norberto Odebrecht S.A.; Márcio Gomes Leal (84.801/OAB-RJ) e outros, representando Renato de Souza Duque; Rodrigo Alexander Calazans Macedo (123.041/OAB-RJ) e outros, representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Laércio do Prado Freires, Luciano Seixas Pereira, Guilherme de Oliveira Estrella, Almir Guilherme Barbassa, Maria das Graças Silva Foster, Renato Zanette e Petróleo Brasileiro S.A.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. CONTRATO DA ÁREA INTERNACIONAL DA PETROBRAS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA, MEIO AMBIENTE E SAÚDE EM SUBSIDIÁRIAS NO EXTERIOR. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA LICITAÇÃO E NA EXECUÇÃO DO CONTRATO. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO. CONTRATATAÇÃO SEM PROJETO BÁSICO ADEQUADO. ORÇAMENTO FALHO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS MÍNIMOS PARA AFERIR A RAZOABILIDADE DOS PREÇOS. PAGAMENTOS DE VERBAS ACIMA DE REFERENCIAIS DA PETROBRAS. INDÍCIOS DE SUPERFATURAMENTO. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUDIÊNCIAS.

ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE PARTE DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DOS DEMAIS. GRAVIDADE DAS INFRAÇÕES COMETIDAS. MULTA. INABILITAÇÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de Auditoria realizada com o objetivo de fiscalizar o Convite Internacional 001/10-INTER-CORP/CCG/SDCT e a execução do Contrato 6000.0062274.10.2, firmado entre a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) e a Construtora Norberto Odebrecht (CNO), em 26/10/2010, no valor original de US\$ 825.660.293,79 para prestação de serviços em áreas de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS) em empresas do Grupo Petrobras no exterior.

2. Por meio do item 9.5 do Acórdão 284/2014-TCU-Plenário (TC-032.739/2013-3), foram estendidos à presente auditoria os atributos de Solicitação do Congresso Nacional, com base no que prescrevem os arts. 5º e 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008.

3. Ao apreciar a fiscalização em 4/11/2015, consoante Acórdão 2812/2015 – Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo (peça 189), esta Corte deliberou por:

“9.1. instaurar, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 197, § 1º, do Regimento Interno/TCU, processo de tomada de contas especial para apuração e processamento dos indícios de superfaturamento praticados no Contrato 6000.0062274.10.2, firmado entre a Petróleo Brasileiro S/A e a Construtora Norberto Odebrecht, autorizando, desde já, as inspeções e diligências que se fizerem necessárias à completa quantificação do dano, considerando a caracterização de US\$ 3,7 milhões já promovida pela própria Petrobras, e identificação dos responsáveis;

9.2. realizar, com fundamento no art. 250, IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência dos responsáveis abaixo listados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem ao TCU as razões de justificativa em face das condutas descritas no relatório de fiscalização à Peça 154, a seguir sintetizadas:

9.2.1. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Paulo Roberto Costa, Almir Guilherme Barbassa, Renato de Souza Duque, Maria das Graças Silva Foster, Guilherme de Oliveira Estrella e Jorge Luiz Zelada, membros da Diretoria Executiva da Petrobras à época dos fatos:

Conduta: aprovar, em 30/9/2010 (Ata 4.835, Item 1, Pauta 926, da Diretoria Executiva da Petrobras), a contratação da Construtora Norberto Odebrecht para a prestação de serviços para a execução do Plano de Ação de Certificação em SMS da Área Internacional (DIP-Inter-Corp-213/2010, de 23/8/2010), por meio de procedimento licitatório (DIP-Inter-Corp-146/2010) materializado no Convite Internacional 001/10-Inter-Corp/CCG/SDCT, em que foram constatadas as seguintes impropriedades: (i) ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame; (ii) licitação sem projeto básico adequado e sem a caracterização dos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço; e (iii) ocorrência de erros no termo de referência e no orçamento estimativo em que se baseou a licitação;

9.2.2. Aluísio Teles Ferreira Filho, coordenador da comissão especial de contratação; Pedro Paulo Lofego Lobo, Levi Rodrigues de Oliveira Junior, Teofanes de Almeida Elias, Luciano Seixas Pereira, Laercio do Prado Freires e Renato Zanette, membros da comissão especial de contratação; e, empregado da Petrobras, à época dos fatos:

Conduta: conduzir, na fase interna da licitação, o processo de licitação e contratação de serviços de gerenciamento, execução e fiscalização da carteira de projetos de SMS, no âmbito da comissão especial de contratação instituída pelo DIP Inter-Corp 32/2010, de 26/1/2010, concebendo o edital e o modelo de contratação em que foram constatadas as seguintes impropriedades: (i)

ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame; (ii) licitação sem projeto básico adequado e sem a caracterização dos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço, emitindo relatório e parecer favoráveis à contratação; e (iii) ocorrência de erros no termo de referência e no orçamento estimativo em que se baseou a licitação;

9.2.3. Alexandre Penna Rodrigues, Gerente Executivo da área corporativa da Diretoria Internacional da Petrobras, à época dos fatos:

Conduta: permitir a realização de procedimento licitatório proposto por meio do DIP-Inter-Corp-146/2010, materializado no Convite Internacional 001/10-Inter-Corp/CCG/SDCT, emitindo parecer favorável à contratação e o submetendo à Diretoria da Área Internacional da Petrobras, por meio do DIP Inter-Corp 213/2010, de 23/8/2010, em que foram constatadas as seguintes impropriedades: (i) ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame; (ii) licitação sem projeto básico adequado e sem a caracterização dos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço; e (iii) ocorrência de erros no termo de referência e no orçamento estimativo em que se baseou a licitação;

9.2.4. Jorge Luiz Zelada, Diretor da Área Internacional da Petrobras, à época dos fatos:

Conduta: Submeter à Diretoria Executiva da Petrobras proposição favorável à contratação da Construtora Norberto Odebrecht para a prestação de serviços para a execução do Plano de Ação de Certificação em SMS da Área Internacional (DIP-Inter-Corp-213/2010, de 23/8/2010), por meio de procedimento licitatório (DIP Inter-Corp-146/2010), materializado no Convite Internacional 001/10-Inter-Corp/CCG/SDCT, em que foram constatadas as seguintes impropriedades: (i) ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame; (ii) licitação sem projeto básico adequado e sem a caracterização dos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço; e (iii) ocorrência de erros no termo de referência e no orçamento estimativo em que se baseou a licitação;

9.3. dar ciência à Petróleo Brasileiro S/A que o Contrato 6000.0062274.10.2, firmado com a Construtora Norberto Odebrecht, foi celebrado por funcionário que não detinha delegação da Diretoria Executiva para assumir compromissos em nome da Companhia, o que pode comprometer a regularidade formal dos processos de contratação;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o abalizam à Presidência da Câmara dos Deputados, em atenção ao item 9.2.3 do Acórdão 284/2014-TCU-Plenário, à Procuradoria da República no Estado do Paraná (MPF/MPU), ao Ministério Público no Estado do Rio de Janeiro (MPE/RJ) e à Petróleo Brasileiro S/A;

9.5. promover o apensamento definitivo do TC-030.095/2013-1 ao presente processo, nos termos dos arts. 36 e 40, I, da Resolução-TCU 259/2014;

9.6. determinar à Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste – Coinfra que adote as medidas cabíveis para atribuir a instrução da matéria constante dos autos à unidade técnica especializada na fiscalização de obras do setor petrolífero;

9.7. determinar à unidade responsável pela condução do feito, nos termos do subitem anterior, que avalie a necessidade de manter o grau de confidencialidade atualmente conferido às peças processuais com arrimo nos preceitos da Lei 12.527/2011 e na legislação correlata e, se for o caso, submeta ao relator nova proposta de classificação dos documentos sigilosos.”

4. Posteriormente, o Ministro Vital do Rêgo (peça 343) e, na sequência, o Ministro Augusto Nardes (peça 351) se declararam impedidos para relatar o presente processo.

5. Sorteado relator, o Ministro José Múcio Monteiro deferiu, com base no art. 146 do RI/TCU, a habilitação da Construtora Norberto Odebrecht como interessada nos autos, e, em consequência, a concessão de vista e cópia (peça 356), consoante solicitado pela empresa (peça 334).

6. Efetivadas as audiências determinadas por intermédio do Acórdão 2812/2015 – Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo), o auditor da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura analisou as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em instrução lançada no seguinte sentido (peça 380):

“(…)

## HISTÓRICO

4. O Contrato 6000.0062274.10.2 em comento, firmado entre a Petróleo Brasileiro S/A e a Construtora Norberto Odebrecht, para a prestação de serviços em áreas de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS), em empresas do Grupo Petrobras no exterior, foi firmado em 26/10/2010 pelo valor de aproximadamente US\$ 860 milhões, o qual foi reduzido para US\$ 460 milhões em janeiro de 2013, por meio de seu 5º termo aditivo, em decorrência das constatações realizadas pela auditoria interna da própria Petrobras (relatório AUDITORIA-R-9265/2011, peça 145).

5. O citado contrato foi firmado por meio de licitação realizada na modalidade convite (Convite Internacional 001/10-INTER-CORP/CCG/SDCT), o qual foi eivado das seguintes irregularidades, levantadas por auditoria realizada pela SecexEstatais/RJ (relatório Fiscalis 769/2013, peça 154) e confirmadas no Acórdão 2.812/2015-TCU-Plenário:

a) Restrição ao caráter competitivo da licitação materializada no Convite Internacional 001/10-INTER-CORP/CCG/SDCT, que culminou com a assinatura do Contrato 6000.0062274.10.2, adjudicado à Construtora Norberto Odebrecht (CNO);

b) Licitação e contratação de serviços sem projeto básico adequado e sem a caracterização dos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço; e

c) Ocorrência de deficiências no orçamento utilizado pela Petrobras na licitação do Convite Internacional 001/10-INTER-CORP/CCG/SDCT.

6. O desenrolar da licitação é brevemente apresentado a seguir, de modo a possibilitar uma melhor compreensão dos fatos, com base nos relatos constantes do relatório de fiscalização (Fiscalis 769/2013, item 2.2, visão geral do objeto).

7. A licitação e a execução dos serviços de SMS em análise decorreram da justificativa de necessidade de o Grupo Petrobras adequar seus ativos em vários países, por meio de implantação do Plano de Ação de Certificação em SMS da Área de Negócios Internacional da Petrobras.

8. O primeiro passo residiu na criação da comissão especial de contratação, pelo gerente executivo do Internacional Corporativo (DIP INTER-CORP 32/2010). Tal comissão visava à condução dos processos de licitação e contratação de serviços de SMS da área Internacional. A equipe de auditoria deduziu que essa comissão ficaria responsável por realizar os procedimentos referentes à fase interna da licitação, incluindo elaborar, negociar ou solicitar aval do Jurídico quanto aos termos do edital que seria disponibilizado futuramente às empresas licitantes.

9. Após consulta realizada pelo coordenador da citada comissão, o Jurídico da companhia emitiu parecer favorável à instauração do procedimento licitatório na modalidade convite e tipo melhor preço (DIP JURÍDICO/JIN 4399/2010, peça 114) para a contratação dos serviços de reabilitação, construção e montagem, diagnóstico e remediação ambiental, elaboração de estudos e projetos, diagnósticos e levantamentos nas áreas de segurança, meio ambiente e saúde

e aquisição de equipamentos de contingenciamento e combate a incêndios, referentes ao Plano de Ação de Certificação em SMS da Área de Negócios Internacional (ANI) da Petrobras.

10. Esse departamento ressaltou que a análise foi realizada somente na minuta do edital e do contrato, sob o ponto de vista estritamente jurídico, sem se ater ao conteúdo dos documentos técnicos (especificações técnicas, critérios de cálculo e planilhas de preços unitários), cabendo à gerência consulente a sua análise e revisão desses documentos.

11. Cabe frisar que a consulta ao Jurídico se deu em dois momentos, sendo que, inicialmente, o gerente da comissão solicitou avaliação para uma licitação na modalidade convite e de tipo técnica e preço (página 1 do parecer). Porém, em um segundo momento, o Sr. Ulisses Sobral Calile, funcionário da Petrobras estranho à comissão de licitação, solicitou por e-mail a mudança do tipo de licitação para melhor preço.

12. Após tal avaliação, a gerência executiva do INTER-CORP solicitou que a diretoria internacional, caso estivesse de acordo, submetesse o processo de licitação à diretoria executiva da companhia, com vistas a autorizar o início da licitação, na modalidade convite, para os serviços descritos no Plano de Ação de Certificação em SMS da Área de Negócios Internacional da Petrobras (DIP INTER-CORP 146/2010, peça 110). A diretoria internacional levou tal pedido de autorização adiante, junto à diretoria executiva da companhia, sendo que suas proposições foram aprovadas pela diretoria executiva da Petrobras (ATA DE 4.812, item 3, Pauta 559, peça 62).

13. Após completada a fase interna da licitação e consequente dissolução da comissão criada por meio do DIP INTER-CORP 32/2010 após solicitação do próprio gerente da comissão inicial, a gerência executiva designou nova comissão de licitação (DIP INTER-CORP 163/2010, peça 111), responsável por conduzir a fase externa da licitação, recebendo e julgando as propostas referentes ao convite.

14. Foram convidadas para o certame oito empresas de construção e montagem (C&M), sendo que todas elas possuem atuação internacional simultânea em pelo menos três países, conforme os critérios preconizados no edital. Dessas oito, três empresas entregaram as seguintes propostas:

- Construtora Norberto Odebrecht: US\$ 849.487.679,93
- Construtora Andrade Gutierrez: US\$ 908.893.229,25
- Construtora OAS: US\$ 917.195.931,43

15. As demais convidadas, Camargo Corrêa, Mitsui, Marubeni, KBR e Bechtel, não compareceram ao certame. A proposta da CNO havia ficado 8,32% acima do orçamento da Petrobras, estimado em US\$ 784.217.180,13. Classificadas as três propostas, não houve oposição de recurso. Conforme previsto no edital, a comissão negociou com a melhor classificada e obteve uma proposta final de US\$ 825.660.293,79, recomendando assim a sua contratação.

16. Concluído o recebimento de propostas e a negociação com a melhor colocada, o gerente Executivo do Internacional Corporativo propôs ao Diretor da Área Internacional que, caso estivesse de acordo, submetesse à Diretoria Executiva a sugestão de contratar a CNO (DIP INTER-CORP 213/2010, peça 61). As proposições do referido DIP foram aprovadas pela Diretoria Executiva da Petrobras, conforme ATA DE 4.835, item 1, Pauta 926.

17. Finalmente, a Petrobras e a CNO firmaram o contrato 6000.0062274.10.2 para prestação de serviços de reabilitação, construção e montagem, diagnóstico e remediação ambiental, elaboração de estudos, diagnósticos e levantamentos nas áreas de segurança, meio ambiente e saúde, bem como aquisição de equipamentos de contingenciamento e combate a incêndios, no valor de US\$ 825.660.293,79, pelo prazo de 1095 dias, na data de 26/10/2010.

18. Posteriormente à contratação da CNO, a Petrobras contratou a empresa Atnas Engenharia Ltda. (contrato 4600323905, R\$ 28,99 milhões, com prazo de 1125 dias), cujo objeto configurava-se no assessoramento e apoio técnico à gestão do Plano de Ação de Certificação em SMS da Área Internacional. Ou seja, a Atnas ficaria responsável por elaborar um diagnóstico para cada um dos 358 projetos previstos no contrato da CNO, além de 36 relatórios mensais de avanço da implantação da carteira de projetos.

19. No decorrer da execução contratual, a Auditoria Interna da Petrobras, de acordo com o plano anual de atividades, fiscalizou a condução do processo licitatório e a execução dos serviços referentes ao contrato em comento.

20. No âmbito do relatório AUDITORIA-R-9265/2011, de 15/10/2012, o órgão de controle interno concluiu que:

A estratégia adotada na implantação da carteira de SMES (...) foi inadequada, visto que, para definir a necessidade de contratação, delimitar o escopo e o custo dos serviços, bem como solicitar a aprovação da DE, foram consideradas informações ultrapassadas ou sem o detalhamento requerido, além de premissas que, por inconsistentes, não se confirmaram, tais como: agilidade, flexibilidade, execução abrangente de todos os projetos, atendimento simultâneo de projetos, sites e países, ganho de escala etc.

A forma de contratação única na Companhia mostrou-se equivocada à luz da execução contratual, haja vista que, passados 21 meses da assinatura do contrato (posição de jul/2012), muito pouco foi realizado (apenas 12% do valor dos serviços previstos) e, mesmo assim, por meio de subcontratações, fato que, inclusive, descaracteriza as indicações de risco de SMES e de urgência do processo, assim como a centralização da contratação.

Na prática, o contrato foi por preço global, rateado sem qualquer critério pelos itens de planilha, e contempla condições excessivamente onerosas para a Companhia, em razão, principalmente, do pagamento de valores elevados por conta de mobilização/supervisão dissociado da execução dos serviços.

21. Tendo em vista os apontamentos realizados pela auditoria interna da Petrobras, foi firmado o Termo Aditivo 5 ao contrato, na data de 15/1/2013. Os 'considerandos' do termo aditivo revelam:

(vi) Em virtude da revisão do portfólio de ativos das afiliadas da PETROBRAS no exterior (...) as Partes pretendem alterar o Contrato, para os fins de excluir, além do Equador (já excluído através do Termo Aditivo n 4), os países Colômbia, Chile, Bolívia e Japão, bem como rever os sites necessários para a prestação dos serviços.

(vii) Em razão da redução do número de países e sites, as Partes concordam em reduzir os valores originalmente previstos para Mobilização e Supervisão (previstos no Anexo II do Contrato).

(viii) No momento atual, as Partes já possuem um maior conhecimento quanto às necessidades dos serviços, de forma que podem melhor detalhar os respectivos projetos de execução.

(ix) Com base nos fatos listados nos itens (vi) a (viii) acima e em negociações realizadas entre as Partes, estas acordaram rever o Contrato e instruir suas respectivas Afiliadas para que revejam os Contratos Suplementares, com a respectiva compensação de valores já pagos que ultrapassem os novos montantes acordados.

22. Importa destacar que o aditivo teve como principais mudanças a data de vigência do contrato, que passou para 28/2/2014, a exclusão dos países referidos anteriormente, a redução do valor do contrato de, aproximadamente, US\$ 830 milhões para US\$ 481,7 milhões, o estabelecimento de limites para mobilização e supervisão e o estabelecimento de um critério de compensação dos valores já pagos pela Petrobras a título de mobilização nos termos do contrato original.

23. Tendo sido apresentados os fatos ocorridos desde a fase interna da licitação para contratação dos serviços de SMS até a auditoria realizada pela SecexEstataisRJ, passa-se à análise das audiências solicitadas por meio do Acórdão 2.812/2015-TCU-Plenário.

24. Outro fato importante é a condenação criminal em primeira instância por ilícitos relacionados ao contrato de que tratam os presentes autos, na data de 11/01/2016, e confirmada em grau recursal, por unanimidade, pela 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na data de 09/08/2017, dos responsáveis Jorge Luiz Zelada, Aluísio Teles Ferreira Filho, Alexandre Penna Rodrigues, Venâncio Pessoa Igrejas Lopes Filho, Ulisses Sobral Calile por infringirem o art. 90 da Lei 8.666/1993.

25. Por fim, cabe comentar que o Ministério Público junto ao TCU ingressou com representação sobre o caso, a qual se encontra apensada aos presentes autos (TC 030.095/2013-1).

### **AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS – EXAME TÉCNICO**

26. A seguir, passa-se à análise das audiências dos gestores da Petrobras responsabilizados no Acórdão 2812/2015-Plenário.

27. Com vistas a retomar as condutas dos responsáveis arrolados neste processo, apresenta-se na tabela seguinte o resumo da matriz de responsabilização.

**Tabela 1:** Conduta dos responsáveis arrolados.

| <b>RESPONSÁVEIS / CARGO</b>  | <b>CONDUTA</b>  |
|--|---|
| <b>Membros da comissão especial de contratação</b><br>Aluísio Teles Ferreira Filho (coordenador);<br>Pedro Paulo Lofego Lobo;<br>Levi Rodrigues de Oliveira Junior;<br>Teofanes de Almeida Elias;<br>Luciano Seixas Pereira;<br>Laercio do Prado Freires;<br>Renato Zanette;<br>Ulisses Sobral Calile (empregado da Petrobras, não integrante da comissão) | Conduzir, na fase interna da licitação, o processo de licitação e contratação de serviços de gerenciamento, execução e fiscalização da carteira de projetos de SMS, no âmbito da comissão especial de contratação instituída pelo DIP Inter-Corp 32/2010, concebendo seu edital e modelo de contratação.  |
| <b>Gerente Executivo da área corporativa da Diretoria Internacional da Petrobras</b><br>Alexandre Penna Rodrigues  | Permitir a realização de procedimento licitatório proposto por meio do DIP-Inter-Corp-146/2010, materializado no Convite Internacional 001/10-Inter-Corp/CCG/SDCT, emitindo parecer favorável à contratação e o submetendo à Diretoria da Área Internacional da Petrobras, por meio do DIP Inter-Corp 213/2010.                                 |
| <b>Diretor da Área Internacional da Petrobras</b><br>Jorge Luiz Zelada   | Submeter à Diretoria Executiva da Petrobras proposição favorável à contratação da Construtora Norberto Odebrecht para a prestação de serviços para a execução do Plano de Ação de Certificação em SMS da Área Internacional (DIP-Inter-Corp-213/2010), por meio de procedimento licitatório (DIP Inter-Corp-146/2010), materializado no Convite |

| RESPONSÁVEIS / CARGO  | CONDUTA   |
|---|---|
|   | Internacional 001/10-Inter-Corp/CCG/SDCT.   |
| <b>Membros da Diretoria Executiva da Petrobras</b><br>José Sérgio Gabrielli de Azevedo<br>Paulo Roberto Costa;<br>Almir Guilherme Barbassa<br>Renato de Souza Duque<br>Maria das Graças Silva Foster<br>Guilherme de Oliveira Estrella<br>Jorge Luiz Zelada | Aprovar (Ata 4.835, Item 1, Pauta 926, da Diretoria Executiva da Petrobras) a contratação da Construtora Norberto Odebrecht para a prestação de serviços para a execução do Plano de Ação de Certificação em SMS da Área Internacional (DIP-Inter-Corp-213/2010), por meio de procedimento licitatório (DIP-Inter-Corp-146/2010) materializado no Convite Internacional 001/10-Inter-Corp/CCG/SDCT, em que foram constatadas as impropriedades citadas logo após esta tabela. |

28. As condutas acima colaboraram com a ocorrência das seguintes irregularidades no procedimento licitatório que deu origem ao contrato de SMS entre a Petrobras e a CNO:

- a) Ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame;
- b) Licitação sem projeto básico adequado e sem a caracterização dos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço; e
- c) Ocorrência de erros no termo de referência e no orçamento estimativo em que se baseou a licitação.

29. A análise das audiências começará pelos integrantes da diretoria executiva da Petrobras.

**I. Razões de justificativa dos integrantes da Diretoria Executiva da Petrobras, Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e pela Sra. Maria das Graças Silva Foster.**

30. A defesa constante da peça 250, a qual é analisada a seguir, é comum aos seguintes responsáveis, integrantes da diretoria executiva da Petrobras: Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Maria das Graças Silva Foster.

31. O Sr. Renato de Souza Duque apresentou sua defesa na peça 297, enquanto as alegações do Sr. Jorge Luiz Zelada constam da peça 294, as quais serão discutidas mais adiante. Já o Sr. Paulo Roberto Costa não apresentou defesa.

32. Os gestores integrantes da diretoria executiva foram responsabilizados por terem aprovado a contratação da Construtora Norberto Odebrecht para a execução do contrato de SMS da Área Internacional.

33. A defesa apresentada pelos srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e pela Sra. Maria das Graças Silva Foster, integrantes da Diretoria Executiva da Petrobras (peça 250) rebate as impropriedades levantadas no relatório de auditoria, apresentando a seguinte divisão de assuntos: breve histórico; competitividade na licitação; ausência de especificações do projeto básico e das deficiências do termo de referência; o direito de confiar; os atos de gestão e a teoria da decisão negocial; e as medidas mitigadoras adotadas.

34. Considerando sua maior abrangência com relação à eventual responsabilização dos integrantes da diretoria executiva, serão apresentados inicialmente as justificativas correlatas ao direito de confiar e sobre os atos de gestão e a teoria da decisão negocial. Em posterior, segue-se para a alegações relativas a cada uma das 3 irregularidades propriamente apontadas.

### I.1 Argumentações relativas ao direito de confiar, aos atos de gestão e à teoria da decisão negocial

35. Os diretores anteriormente indicados iniciam sua defesa, neste tópico, afirmando que todo e qualquer gestor de uma Companhia tem o direito de confiar e presumir que todos os atos praticados por seus subordinados foram legítimos, dando espaço para a criação da já balizada tese do "Direito de Confiar" em informações de terceiros, desde que elas possuam uma aparência idônea e não existam motivos razoáveis para se desconfiar dessas informações.

36. Continuam sua argumentação afirmando que, caso não houvesse essa prerrogativa dos gestores/administradores terem o direito de confiarem em seus subordinados, qualquer companhia encontrar-se-ia em uma situação paralisante, tendo em vista que todas as informações produzidas deveriam passar por uma análise excessiva, a qual engessaria a atuação e competitividade da empresa no mercado.

37. Desse modo, os quatro diretores ora em análise alegam que fica claro que cabia ao então Diretor Internacional eventual aprofundamento das questões correlatas à contratação em tela, tendo em vista que o contrato em comento possuía abrangência além das fronteiras nacionais.

38. Os recorrentes se apoiam ainda na *business judgement rule*, ou teoria da decisão negocial, cuja doutrina estabelece que os administradores de uma companhia agem com conhecimento e informações adequados, de acordo com aquelas transmitidas por seus subordinados, com boa-fé, criando ao redor dos mesmos uma barreira protetiva apta a afastar a revisão judicial de suas decisões durante a gestão dessa companhia.

39. Continuam seu raciocínio afirmando que a teoria da decisão negocial se trata de doutrina de abstenção, afastando a responsabilização dos gestores máximos das companhias por eventual prejuízo, ao protegerem seus atos contra revisões judiciais sobre o conteúdo substantivo dos atos de gestão, salvo nas hipóteses em que restar comprovada má-fé do administrador.

40. Os fundamentos que dão suporte a essa teoria são representados, na legislação brasileira, na Lei 6.404/1976, que dispõe sobre as sociedades por ações, mais especificamente nos seus artigos 153 a 155, que tratam dos deveres de diligência, de lealdade e das finalidades de atribuições e desvios de poder.

41. Os defendentes observaram ainda que o cumprimento do dever de diligência se encontra numa avaliação do procedimento e não propriamente do conteúdo da decisão em si, reconhecendo-se assim que o risco é elemento que faz parte da atividade empresarial.

42. Os diretores concluem suas alegações, neste tópico, afirmando que suas ações sempre foram imbuídas de boa-fé, de maneira diligente e proba, não lhes sendo possível exigir conduta diversa da praticada, tendo em vista que: (i) os elementos apresentados à época evidenciavam uma situação de emergência e elevado risco para a Companhia; (ii) não lhes era possível exigir que adentrassem ao conteúdo dos documentos produzidos pelos subordinados técnicos competentes; (iii) impor aos dirigentes máximos da PETROBRAS a revisão minuciosa de todos os atos praticados por toda a cadeia hierarquicamente a eles submetida engessaria a atuação da estatal, conforme exposto no já mencionado Acórdão 1.791/2015; e (iv) a legislação hodierna refletida em posicionamento desse própria Corte de Contas, reconhece a blindagem conferida aos gestores da Companhia no exercício de seu labor.

### I.2 Argumentações relativas à ausência de competitividade na licitação

43. Os responsáveis iniciam sua defesa com o intuito de demonstrar que os serviços de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS) no Brasil e em subsidiárias no exterior mostraram-se necessários e urgentes, conforme o panorama retratado à época para a Diretoria Executiva e para a Presidência da Petrobras.

44. Os gestores indicam as seguintes causas levantadas pela SecexEstatais/RJ para a indicação de suposta ocorrência de restrição ao caráter competitivo da licitação: (i) pouca atratividade dos serviços para empresas internacionais do ramo de construção e montagem; (ii) prazo reduzido para a apresentação de propostas de preços; (iii) quantidade reduzida e baixa qualidade técnica das solicitações de esclarecimentos e (iv) indisponibilidade de edital de convocação em língua inglesa.

45. Quanto à pouca atratividade dos serviços licitados para empresas internacionais, os gestores alegaram que o DIP 146/2010, que embasou a aprovação da Diretoria Executiva para o início do processo licitatório, fez constar como possíveis convidados uma lista com o nome de oito empresas de grande porte, com atuação internacional em pelo menos três países, quais sejam: CAMARGO CORRÊA, CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT, ANDRADE GUTIERREZ, OAS, MITSUI&CO., MARUBENI DO BRASIL, KBR e BECHTEL.

46. Ressaltam o fato de que, à época da licitação, em 2010, os diretores não teriam condições de suspeitarem da atuação fraudulenta de construtoras em obras públicas, como agora se tem conhecimento, a partir das investigações da Operação Lava-Jato.

47. A ausência de propostas por parte de empresas estrangeiras não denota necessariamente uma eventual baixa atratividade do certame, conforme os responsáveis, mesmo porque houve apresentação e classificação de propostas de três empresas brasileiras. A licitação internacional, com divulgação no exterior e extensão de convite a empresas internacionais, não obriga a participação efetiva de empresas estrangeiras no certame.

48. Com relação ao prazo reduzido para apresentação de propostas, esses diretores esclarecem que a duração desse prazo foi aumentada de 20 (vinte) para 35 (trinta e cinco) dias, após solicitação de uma das licitantes, atendendo, assim, ao único pedido de extensão de prazo requerido, sendo certo que, após a dilação, foram apresentadas 03 (três) propostas válidas.

49. Os defendentes rememoram, mais uma vez, que se tratava de contratação com caráter de urgência, que o diagnóstico traçado pela Diretoria Internacional - quando da realização da Reunião da Diretoria Executiva para a aprovação da contratação da empresa CNO - citou, inclusive, risco ao patrimônio, imagem e reputação da empresa, ao meio ambiente e às pessoas, caso as adequações de SMS não fossem realizadas com a urgência devida.

50. Na mesma linha, os documentos que subsidiaram as tomadas de decisões para a aprovação da licitação e contratação - DIP 146/2010 e DIP 213/2010 - destacaram expressamente a existência de riscos "não toleráveis".

51. Encerram as alegações relativas ao prazo insuficiente afirmando que, diante do cenário de urgência delineado e realçado aos membros da Diretoria Executiva e à Presidência da Petrobras, o prazo estipulado para a entrega das propostas pelos licitantes, ainda mais depois da prorrogação concedida, mostrou-se absolutamente razoável.

52. Quanto à alegada quantidade reduzida e baixa qualidade técnica das solicitações de esclarecimento das licitantes convidadas, os responsáveis afirmam que a Companhia e os seus gestores não podem ser responsabilizados pela reduzida quantidade de questionamentos ou pedidos de esclarecimentos, tendo em vista que tais solicitações decorrem inicialmente das empresas participantes.

53. No que diz respeito à indisponibilidade de edital de convocação em língua inglesa, ressaltaram que inexistente norma no sentido de exigir o fornecimento de edital de licitação em língua estrangeira.

54. Encerrando as alegações com relação à restrição à competitividade do certame, os responsáveis comentaram que a unidade técnica apontou tal cerceamento, fundamentalmente, em

virtude da opção de licitação centralizada escolhida pela Petrobras. Entretanto, alegam que a estratégia de contratação centralizada foi elaborada pela Diretoria Internacional, exclusivamente, buscando assegurar a mitigação dos riscos e a promoção de melhorias, atendendo-se a uma padronização de serviços com a garantia de uniformidade e alinhamento do sistema de gestão de SMS das empresas localizadas no exterior com as diretrizes gerais corporativas de SMS.

55. Assim, a estratégia de centralização do objeto em um único certame e, necessariamente, em um mesmo contrato, mostrou-se a escolha gerencial motivada pela área internacional da Petrobras, em decorrência da necessidade de alinhamento e padronização dos sistemas de gestão de SMS, além de buscar o ganho de escala e de permitir o controle centralizado da execução dos serviços. Os ora defendentes, portanto, não vislumbraram à época razões que, porventura, desaconselhassem a referida formatação da licitação, notadamente em face da regularização das pendências ambientais e da integridade dos ativos.

### I.3 Argumentações relativas à ausência de especificações do projeto básico e às deficiências do termo de referência

56. Configuram como suposta falha no certame e na execução do contrato firmado (i) a deflagração de licitação e contratação sem projeto básico adequado e (ii) termo de referência e orçamentação deficitários, carentes de informações suficientemente adequadas

57. Os responsáveis retomam o argumento relativo ao quadro fático e documental apresentado de forma extremamente grave à Diretoria Executiva e à Presidência, à época, o que demonstrava urgência na contratação a fim de mitigar os riscos de SMS iminentes.

58. Este cenário, aliado à grandiosidade do escopo do certame, levou os defendentes a anuir com a assertiva de que não haveria tempo hábil para detalhar minuciosamente o projeto básico em um primeiro momento, tampouco a sua orçamentação.

59. Ante a inexistência de tempo hábil para o detalhamento das necessidades de SMS em cada refinaria da Petrobras, revelou-se pertinente a opção pela formalização de um contrato abrangente, envolvendo uma ampla variedade de bens e serviços, de modo a suportar o atendimento às necessidades locais ainda não detalhadas.

60. A partir da celebração do contrato, portanto, sites que conseguissem elaborar mais rapidamente seus projetos básicos poderiam iniciar de imediato as medidas saneadoras respectivas, sem a necessidade de se aguardar o completo levantamento das carências em todos os nove países originalmente contemplados.

61. Desta forma, o contrato original foi concebido como um "contrato guarda-chuva", por meio do qual a PETROBRAS não estava obrigada – e nem mesmo pretendia – executar a totalidade de seu escopo, mas sim se buscava garantir contratualmente a cobertura de todas aquelas necessidades acima indicadas, caso as mesmas restassem materializadas.

62. Nesse contexto, os defendentes afirmam que foram diligentes ao condicionar as Autorizações de Serviço (AS) a esta etapa, de modo que, apenas após pormenorização do projeto básico para cada um dos locais previstos, seria possível a execução contratual. Ressalta-se que os responsáveis não defendem a regularidade dos números estimados. Tal alegação pode ser comprovada, segundo seus argumentos, por meio da celebração do Termo Aditivo 5, que buscou ajustar o contrato, em especial quanto aos preços praticados.

63. Ressaltam que não cabe aos ora defendentes analisar profundamente a composição dos preços, indicando o Acórdão 1791/2015-Plenário, em que o TCU reconhece que não compete aos diretores executivos da Petrobras promover a revisão de todos os atos praticados por seus subordinados, sob pena de se materializar a inviabilidade da gestão.

### I.4 Argumentações relativas às medidas mitigadoras adotadas

64. Os diretores aqui representados apresentam argumentações relativas às medidas mitigadoras tomadas pela Petrobras, com vistas a corrigir o Contrato 6000.0062274.10.2. Afirmam que, assim que foram finalizados os trabalhos da Auditoria Interna da PETROBRAS, a companhia buscou imediatamente regularizar todos os pontos então apurados, bem como reparar eventuais prejuízos causados ao seu patrimônio.

65. Indicam como uma das primeiras medidas adotada em 15/01/13 a assinatura do 5º Termo Aditivo a avença em análise, ensejando as seguintes alterações: (i) revisão dos serviços que seriam executados em cada país; (ii) alteração da data de vigência do ajuste; (iii) redução do valor, de aproximadamente US\$ 825,7 milhões para US\$ 481,7 milhões; (iv) estabelecimento de limites para a mobilização e supervisão dos serviços; e (v) estabelecimento de critério de compensação dos valores já pagos a título de mobilização.

66. Afirmam que, nessa ocasião, ainda faziam parte da Diretoria Executiva da Petrobras, a Sra. Maria das Graças Silva Foster e o Sr. Almir Guilherme Barbassa.

67. Além do 5º termo aditivo, ressaltam, dentre outras, a ação movida pela Petrobras (Processo 0045172 - 35.2015.8.19.0001) em desfavor da empresa contratada (CNO), por meio da qual se busca obter o valor resultante do encontro de contas envolvendo o Contrato Master e todos os contratos suplementares, considerando débitos e créditos de parte a parte, no valor de US\$ 3.709.476,84 (R\$ 10.600.201,02). Consta pedido subsidiário (caso o juiz não entenda possível o encontro de contas global) no valor de US\$ 16.140.000,00 (R\$ 46.121.664,00), relativo aos valores pagos a maior a título de supervisão e mobilização da CNO no Brasil.

## **II. Razões de justificativa de integrante da Diretoria Executiva, Sr. Renato de Souza Duque.**

68. As justificativas do diretor Renato de Souza Duque (peça 297) são bastante similares às apresentadas nos tópicos anteriores, por quatro dos seis diretores integrantes da diretoria executiva. Sua defesa está estruturada conforme as irregularidades apontadas no relatório de fiscalização (ausência de competitividade do certame e insuficiência de detalhamento do projeto básico, acompanhada de falhas no orçamento referencial), além de apresentar as ações adotadas pela Petrobras com vistas a regularizar as deficiências apontadas pela sua auditoria interna.

69. Da mesma forma como apresentado pelos seus colegas diretores, com exceção dos Srs. Jorge Luiz Zelada e Paulo Roberto Costa, o responsável termina suas justificativas tecendo argumentações relativas à forma de atuação de um diretor médio, com base nos arts. 153 e 158 da lei das S/A (Lei 6.404/1976). Passamos às considerações apresentadas, iniciando pela de teor genérico, relativa à forma de atuação de um diretor de uma S/A.

### **II.1 Argumentações relativas à forma de atuação do diretor de Sociedade Anônima**

70. As justificativas trazidas pelo ex-diretor Renato de Souza Duque seguem a mesma linha de argumentação apresentada pelos diretores anteriores, integrantes da diretoria executiva. Desse modo reproduz-se aqui um breve resumo dos pontos mais importantes de sua defesa.

71. Inicialmente, o peticionante afirma que, em regra, o Diretor de uma companhia não é pessoalmente responsável pelos danos que causar a terceiros, à sociedade ou aos acionistas em decorrência de ato regular de gestão, com base na Lei das S/A (Lei 6.404/1976), art. 153 e 158, salvo caso se comprove a existência de culpa ou dolo ou em violação do estatuto da instituição.

72. O gestor alega ainda que sua atuação, no âmbito da diretoria executiva, no que se refere à licitação e contrato em análise, foi amparada pelas informações trazidas pela Comissão Especial de Contratação, a qual foi indicada pela Gerência Executiva da Área Internacional da Petrobras.

73. Reitera ainda afirmando que a atuação da diretoria executiva se respaldou em ratificação do Jurídico da Petrobras sobre a licitação para contratação dos serviços de SMS. Finalmente, a proposta de encaminhamento da licitação e de contratação da Construtora Norberto Odebrecht foi recomendada pelo Diretor da Área Internacional.

74. Os estudos realizados pelas áreas pertinentes da companhia, ratificados pelo Jurídico, indicaram a viabilidade da contratação nos moldes propostos e aprovados. A Diretoria Internacional da Petrobras e a Comissão Especial de Contratações detinham o necessário conhecimento técnico sobre o tema, cujos levantamentos e considerações nortearam a decisão proferida pela Diretoria Executiva.

75. O gestor dá continuidade às suas alegações afirmando que seria impossível rever todos os atos de seus subordinados na administração, o que é defendido pelo atual padrão de atuação dos administradores. Cita, nesse sentido, posicionamento adotado pelo TCU, por meio do Acórdão 1791/2015- Plenário.

76. Assim, o gestor entende que a Diretoria Executiva teria se cercado de todas as medidas que poderiam ser tomadas para, então, decidir pela contratação da CNO nos moldes propostos pela Área Internacional, tendo em vista que a decisão proferida pela Diretoria Executiva foi pautada em documentos elaborados pelas áreas técnicas, com o devido respaldo exarado pelo Jurídico da Companhia.

## II.2 Argumentações relativas à ausência de competitividade no certame

77. Novamente, a defesa do Sr. Renato de Souza Duque apresenta afirmativas com o mesmo teor das apresentadas pelos seus outros quatro colegas integrantes da diretoria executiva, com exceção dos Srs. Paulo Roberto Costa e Jorge Luiz Zelada.

78. Inicialmente, suas alegações residem no desenrolar dos fatos, em que se pretende indicar que a atuação dos colegas da diretoria executiva se pautou nos estudos e pareceres oriundos da comissão de licitação, da gerência executiva e da diretoria internacional da Petrobras, além do parecer favorável à licitação do departamento jurídico da Petrobras (peça 114).

79. Especificamente com relação ao cerceamento da competitividade do certame, o gestor afirma que a quantidade de empresas convidadas (8 empresas, sendo 4 internacionais) indica que teria havido, de fato, concorrência no certame.

80. Com relação à centralização da licitação em um único convite, o diretor afirma que essa escolha decorreu de decisão tomada pelo Gerente Executivo da Área Internacional, devidamente pautado nos trabalhos desempenhados pela Comissão Especial de Contratação. Depois, afirma que tal decisão tem respaldo no sentido de obter ganho de escala e padronização no contrato decorrente.

81. Com relação ao exíguo prazo da licitação de 20 dias citado pelo TCU, o recorrente alega que a prorrogação de 15 dias solicitada por um dos licitantes forneceu um período hábil para que fossem entregues três propostas de preços, o que, segundo sua avaliação, afasta o indício de um prazo menor do que o necessário para que os interessados pudessem avaliar o objeto do edital e fornecer suas propostas.

82. Sobre a baixa qualidade e pouca quantidade dos questionamentos ocorridos, o executivo afirma que a clareza e adequação do edital licitatório propiciou que poucas dúvidas fossem suscitadas pelos licitantes, o que seria um bom sinal da qualidade do trabalho elaborado pela Petrobras. Finalmente, com relação à ausência de edital em língua estrangeira, o gestor alega que não há obrigatoriedade nas normas nacionais de publicação do edital em língua divergente da pátria.

## II.3 Argumentações relativas à insuficiência do projeto básico e às deficiências do orçamento estimativo

83. Do mesmo modo, as alegações trazidas pelo Sr. Renato de Souza Duque, diretor integrante da diretoria executiva, seguem as mesmas premissas já apresentadas pelos seus pares no citado colegiado. Dessa maneira, serão trazidos aqui um sucinto resumo de suas justificativas, dando especial atenção para as informações que apresentem alguma novidade com relação àquelas já apresentadas.

84. Inicialmente, o ex-diretor Renato de Souza Duque ressalta que o projeto básico integrante do Convite Internacional 001/10-INTER-CORP/CCG/SDCT teria sido objeto de minuciosa dedicação e trabalho da Comissão Especial de Contratação constituída para tanto, a qual verificou a necessidade urgente de implantar o Plano de Ação de Certificação em SMS, tendo em vista a exposição das subsidiárias internacionais aos passivos relacionados a SMS.

85. Nesse contexto de urgência, conforme sua argumentação, a Área Internacional decidiu levar adiante a contratação dos serviços de SMS, mesmo sem ter condições de delimitar com a precisão necessária a extensão dos serviços a serem prestados.

86. Os motivos que davam causa à citada urgência foram apresentados à Diretoria Executiva, pela Área Internacional, em reunião de 30/8/2010, formalizada por meio do DIP INTER-CORP 213/2010, cuja conclusão indicava a necessidade de:

- a) Rápida solução para os passivos apontados nas *due diligences* e para os passivos identificados após a assunção da operação das empresas
- b) Menor tempo para implementação dos serviços necessários, reduzindo assim a exposição aos riscos identificados
- c) Priorizar o assunto no âmbito da ANI
- d) Estabelecer gestão centralizada com forte controle corporativo da ANI
- e) Alavancar a padronização, qualidade, eficiência e eficácia na execução dos serviços
- f) Tratar o problema de forma integrada, sistêmica e imediata
- g) Reforçar a gestão da contingência nas empresas, em conformidade com os padrões da Petrobras.

87. O defendente frisa que tal sistemática não teria resultado em vícios na contratação discutida, tendo em vista que o contrato de SMS foi concebido e executado como "Contrato Master", em que somente após a delimitação de cada uma das atividades necessárias para a superação dos riscos aos quais estavam expostas as unidades, eram emitidas as respectivas Autorizações de Serviços (AS).

88. No que concerne ao termo de referência e ao orçamento estimado, o gestor destaca que a Diretoria Executiva não possuía, naquele momento, meios de impugnar os valores que julgassem em descompasso com o valor praticado à época, tendo em vista que tais documentos foram elaborados pelas áreas competentes da Companhia. A contratação teve início na Área Internacional da Petrobras, a qual destacou a Comissão Especial de Contratação para o mapeamento das necessidades e exposições de SMS da Companhia, com o objetivo de propor as medidas necessárias para a correção dos passivos ambientais.

89. Desse modo, conforme o gestor aponta, a Diretoria Executiva não teria alternativa senão pautar sua decisão (i) na documentação técnica; e (ii) parecer legal que lhes foram apresentados, restando, desse modo, plenamente justificada a aprovação da contratação nos termos propostos.

#### II.4 Argumentações relativas às correções promovidas pela Petrobras

90. O gestor também comenta as correções realizadas pela Petrobrás, por meio do 5º termo aditivo ao contrato de SMS, o qual corrigiu, segundo suas alegações, as impropriedades verificadas no contrato com a CNO. O diretor indicou ainda que tais impropriedades foram levantadas, originalmente, pela própria auditoria interna da companhia.

91. Desse modo, conforme sua defesa, não houve pagamento de valores em face de serviços não prestados pela CNO no âmbito do contrato de SMS, o que demonstra a eficácia dos procedimentos internos de auditoria com vistas a ajustar os descompassos promovidos pela Área Internacional, afastando a necessidade de aplicação de qualquer sanção pelo TCU.

### **III. Análise das razões de justificativa dos integrantes da Diretoria Executiva**

92. Tendo em vista que todos os diretores integrantes da diretoria executiva apresentaram a mesma conduta, conforme consta do relatório Fiscalis 769/2013 e do Acórdão 2812/2015-TCU-Plenário, a análise de suas razões de justificativa serão realizadas de forma conjunta, até mesmo porque as justificativas apresentadas são bastante similares entre cada uma das peças apresentadas.

93. Temos como exceção somente o caso do Sr. Jorge Luiz Zelada, integrante da diretoria executiva e diretor da área de negócios internacional da Petrobras a época, por ter tido outras condutas além das que os gestores integrantes da diretoria executiva tiveram.

94. Iniciando as análises, apontamos de antemão que não há elementos suficientes nos autos que permitam ligar as condutas apresentadas pela diretoria executiva com as irregularidades apontadas. Os fatos levantados e as alegações apresentadas não permitem concluir que a diretoria executiva deveria agir de forma diversa daquela ocorrida.

95. As alegações trazidas pelos diretores que trouxeram maiores esclarecimentos referem-se ao direito de confiar e à teoria da decisão negocial, ambos abarcados pela Lei das SA (Lei 6.404/1976). De fato, conforme apontado pelas defesas, os gestores de uma companhia têm o direito de confiar e presumir que todos os atos praticados por seus subordinados foram legítimos, desde que eles possuam uma aparência idônea e não existam motivos razoáveis para se desconfiar dessas informações.

96. Com relação à teoria da decisão negocial, esta afasta a responsabilização dos gestores máximos das companhias por eventual prejuízo, ao protegerem seus atos contra revisões judiciais sobre o conteúdo substantivo dos atos de gestão, salvo nas hipóteses em que restar comprovada má-fé do administrador.

97. Pode-se exemplificar a aplicação das ressalvas apresentadas por meio de ocasiões em que os gestores máximos foram julgados responsáveis após suas audiências, mais especialmente no caso da REVAP (Refinaria do Vale do Paraíba, Acórdão 2.005/2017-TCU-Plenário).

98. Na situação citada, o Diretor Presidente da Petrobras teve ciência das irregularidades no empreendimento, que foi auditado pelo TCU em 2010, tendo negligenciado e se omitido de tomar as medidas cabíveis diante dos apontamentos do TCU

99. Assim, o caso da REVAP apresenta características bastante distantes do caso do SMS, objeto deste processo. No primeiro, foi bem justificada a responsabilidade do Presidente da Petrobras porque ele já havia sido alertado em acórdãos anteriores do TCU sobre as irregularidades detectadas nas obras da refinaria. Diante dos alertas, nada fez, se omitindo ou se comportando negligentemente diante dos fatos, deixando que as irregularidades alertadas se transformassem em dano aos cofres da empresa.

100. De modo distinto, no caso da contratação dos serviços de SMS em questão, não houve alerta prévio por parte do TCU que chegasse ao conhecimento dos membros da Diretoria Executiva, tendo em vista que essa foi a primeira auditoria do TCU no objeto. Outro fato que aponta para a impossibilidade de responsabilização dos diretores reside no fato de que a diretoria executiva seguiu as proposições indicadas pela Diretoria Internacional da Petrobras, esta sim, responsável e com condições suficientes para avaliar a razoabilidade da contratação nos moldes apresentados.

101. Também não foi o caso de o colegiado ter se omitido, tendo em vista que agiu conforme solicitação, mediante dois atos de aprovação, um relativo ao procedimento licitatório dos serviços de SMS para o ativo internacional da companhia e outro, à contratação da CNO para a realização desses serviços.

102. Apesar dos esclarecimentos ocorridos à luz da operação Lava Jato, em que foram configuradas as mais diversas impropriedades em obras desta mesma empresa alvo deste processo, em que por vezes integrantes da Diretoria Executiva foram responsabilizados no mérito pela Justiça Federal e por esta Corte de Contas, não existem elementos nestes autos que indiquem a participação da Diretoria Executiva, exceto o ex-diretor da Área Internacional, nas irregularidades ocorridas.

103. Vale ressaltar que, na ação penal instaurada sobre os fatos ilícitos relacionados ao contrato SMS em tela, apenas o ex-Diretor Internacional Jorge Luiz Zelada foi incluído. Os demais integrantes da Diretoria Executiva da Petrobras não sofreram acusações criminais.

104. Como comentado, já houve a condenação criminal em primeira instância por ilícitos relacionados ao contrato de que tratam os presentes autos, na data de 11/01/2016, e confirmada em grau recursal, por unanimidade, pela 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na data de 09/08/2017, dos responsáveis Jorge Luiz Zelada (ex-diretor da Área Internacional da Petrobras), Aluísio Teles Ferreira Filho, Alexandre Penna Rodrigues, Venâncio Pessoa Igrejas Lopes Filho, Ulisses Sobral Calile por infringirem o art. 90 da Lei 8.666/1993.

105. Como dito, a Diretoria colegiada confiou nos estudos apresentados pela Diretoria Internacional, sua gerência executiva e a comissão de licitação, seguindo todas as recomendações apresentadas pelos gestores responsáveis pelos estudos realizados.

106. A aprovação da licitação materializada pelo Convite Internacional 001/10-INTER-CORP/CCG/SDCT e consequente contratação da CNO para execução dos serviços de SMS nos sítios localizados na área de atuação internacional da Petrobrás foram lastreadas nos documentos apresentados à Diretoria Executiva pela comissão de licitação, pela gerência executiva e pela Diretoria Internacional, materializados na minuta de edital, nos relatórios e nas avaliações apresentadas. Tais documentos indicavam a necessidade de urgência na sua contratação dos serviços de SMS, em decorrência dos possíveis riscos ambientais, sociais e materiais que as instalações da Petrobras e regiões vizinhas estavam sujeitas.

107. Desse modo, as irregularidades apontadas no relatório são de responsabilidade dos outros níveis de decisão envolvidos na licitação dos serviços de SMS, as quais serão analisadas nos tópicos seguintes

108. Vale, entretanto, ressaltar que as justificativas apresentadas pelos integrantes da Diretoria Executiva relativas à ausência de competitividade, projeto básico insuficiente e deficiências no orçamento base não afastam as irregularidades apontadas.

109. Com efeito, os integrantes da Diretoria Executiva fazem menção ao aumento de prazo concedido às licitantes, após solicitação de uma empresa, de 20 (vinte) para 35 (trinta e cinco) dias para fins de apresentação de propostas como uma possível medida benéfica à competitividade. Entretanto, conforme depoimento prestado pelo Sr. Rogério Araújo, ex-diretor do Grupo Odebrecht, o prazo curto da licitação foi feito em prévio acordo ilícito entre a Odebrecht e ex-diretores da Petrobras, como forma de afastar licitantes estrangeiros (fonte: <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/petrobras-lancou-licitacao-com-prazo-curto-para-barrar-estrangeiros-diz-delator.ghml>>, acesso em 24/9/2018).

110. Além disso, fica claro, pelas alegações trazidas pelos ex-integrantes da Diretoria Executiva da Petrobras, que todos tinham ciência da precariedade e deficiência do projeto básico da contratação, além dos problemas de competitividade da licitação.

111. Argumentam que, apesar de estarem cientes desses problemas, haveria a necessidade de licitar com urgência os serviços, pois a Petrobras poderia vir a ser impedida de operar em países estrangeiros decorrente da falta de serviços de SMS.

112. Porém, as análises sobre esses pontos serão apresentadas quando os argumentos aduzidos pelos integrantes da comissão de licitação, da gerência executiva e da Diretoria Internacional forem avaliados, em seus tópicos específicos, por esses serem os gestores das áreas responsáveis pela elaboração do edital e demais elementos da licitação para contratação dos serviços de SMS em análise.

#### **IV. Razões de Justificativa do ex-diretor Jorge Luiz Zelada, integrante da Diretoria Executiva e diretor da área internacional da Petrobras**

113. O Sr. Jorge Luiz Zelada, diretor da área internacional da Petrobras e integrante da Diretoria Executiva, foi responsabilizado em conjunto dos seus colegas da Diretoria Executiva em função da aprovação da contratação da CNO para a execução do contrato de SMS em exame, cuja análise acompanhará a avaliação realizada para seus pares.

114. O diretor da área internacional também foi indicado como responsável pela submissão de proposição favorável à citada contratação para a Diretoria Executiva, tendo em vista que sua diretoria é a responsável pela execução de ações e contratos nas instalações internacionais da companhia.

115. Suas alegações, constantes da peça 294, residem no fato de que a contratação da CNO para realização dos serviços de SMS se deu por meio de decisão da Diretoria Executiva, constante da Ata 4.835, item 1, pauta 926, o que deu origem inclusive à responsabilização dos colegas integrantes da Diretoria Executiva.

116. O gestor prossegue sua defesa afirmando que os depoimentos apresentados pelos seus colegas da diretoria, da comissão de licitação e da gerência executiva reforçam a validade da citada decisão. Conclui seus argumentos afirmando que os atos praticados para a licitação dos serviços de SMS e contratação da CNO foram cercados das possíveis cautelas no mundo dos negócios.

#### **V. Análise**

117. Retomando as condutas apresentadas pelos responsáveis arrolados, o Sr. Jorge Luiz Zelada, diretor da área internacional da Petrobras e integrante da diretoria executiva, foi responsabilizado por duas condutas.

118. A primeira delas reside na aprovação da contratação da CNO para a execução do contrato de SMS em tela, em conjunto com seus colegas da diretoria executiva. A outra consiste na submissão de proposição favorável à citada contratação para a diretoria executiva, tendo em vista que sua diretoria é a responsável pela execução de ações e contratos nas instalações internacionais da companhia.

119. Tais condutas levaram à ocorrência de três irregularidades, a saber: i) restrição ao caráter competitivo da licitação, ii) projeto básico sem os elementos necessários e suficientes à completa caracterização do objeto da licitação, e iii) deficiências no orçamento base.

120. Considerando as condutas e as razões de justificativa apresentadas, conforme a análise dos fatos ocorridos apresentadas adiante, considera-se que o Diretor da Área de Negócios Internacional, Sr. Jorge Luiz Zelada, não afastou sua responsabilidade pelas irregularidades, sendo que o responsável será citado em débito em processo de TCE específico (TC 032.088/2015-9), cabendo-lhe naquele processo, caso confirmadas as irregularidades, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

121. O Sr. Jorge Luiz Zelada, na condição de Diretor Internacional, é o responsável pela submissão, à Diretoria Executiva, de proposição favorável e demais estudos indicando a contratação da CNO para execução dos serviços de SMS nas instalações internacionais da Petrobras, além de que sua diretoria é a responsável pela execução de ações e contratos nas instalações internacionais da companhia. Ressalta-se, ainda, que a comissão de licitação responsável pela elaboração dos elementos constantes do edital de licitação para a contratação dos serviços de SMS da Área de Negócios Internacionais é subordinada à sua diretoria, acarretando culpa *in vigilando* dos atos administrativos que levaram ao contrato inquinado nestes autos.

122. Desse modo, o gestor se mostrou, no mínimo, omissivo, ao enviar para aprovação da diretoria executiva o edital com projeto básico elaborado sem os elementos mínimos necessários e com critérios de licitação que trouxeram cerceamento de competitividade.

123. Ressalta-se que o Diretor da Área de Negócios Internacionais não apresentou razões de justificativa com relação às irregularidades apontadas. Suas alegações residem no fato de que toda a Diretoria Executiva aprovou a contratação da CNO para a execução dos serviços de SMS na praça internacional, apoiando-se na Ata 4.835, item 1, pauta 926 (peça 294).

124. Porém, vale lembrar que a citada ata reflete foi embasada nas informações advindas da gerência executiva da diretoria da área internacional, sob responsabilidade do gestor em análise.

125. Entretanto, o gestor em análise também foi responsabilizado pela submissão de proposição favorável à contratação em análise junto à diretoria executiva, sem ter apresentado, em suas razões de justificativa, os motivos que explicassem porque sua proposição reforçou a necessidade de contratação dos serviços em comento, com as características irregulares do procedimento licitatório adotado.

126. Desse modo, tendo em vista que o gestor não apresentou, na oportunidade concedida, as razões que pudessem vir a afastar sua responsabilidade perante as irregularidades apontadas ou até mesmo as próprias impropriedades, não há elementos nos autos que afastem a responsabilidade do Sr. Jorge Luiz Zelada, integrante da Diretoria Executiva e Diretor da Área Internacional da Petrobras pela submissão de proposição favorável à contratação em análise para a Diretoria Executiva.

127. Com vistas a reforçar o entendimento apresentado, pesam sobre o Sr. Jorge Luiz Zelada condenações pelo crime de frustração ou fraude ao caráter competitivo da licitação SMS, decididas em primeiro grau de jurisdição. Embora as instâncias criminal e administrativa sejam distintas, tal condenação merece menção porque a conduta reprovada no âmbito penal envolve a mesma licitação objeto desta análise de audiências.

128. Como dito, houve a condenação criminal em primeira instância por ilícitos relacionados ao contrato de que tratam os presentes autos, na data de 11/01/2016, e confirmada em grau recursal, por unanimidade, pela 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na data de 09/08/2017, dos responsáveis Jorge Luiz Zelada, Aluísio Teles Ferreira Filho, Alexandre Penna Rodrigues, Venâncio Pessoa Igrejas Lopes Filho, Ulisses Sobral Calile por infringirem o art. 90 da Lei 8.666/1993.

129. Na sentença penal condenatória, o Sr. Jorge Luiz Zelada foi apenado com quatro anos de reclusão e multa de US\$ 16,5 milhões.

#### **VI. Razões de justificativa do Gerente Executivo do Setor Internacional Corporativo, Sr. Alexandre Penna Rodrigues**

130. A seguir são apresentadas as razões de justificativa trazidas pelo Gerente Executivo do Internacional Corporativo, Sr. Alexandre Penna Rodrigues, conforme consta da peça 261 deste processo.

131. O gerente indicado acima foi arrolado como responsável por ter permitido a realização do procedimento licitatório em análise, proposto por meio do DIP-INTER-CORP-146/2010, a qual apresentou as irregularidades levantadas pela equipe de auditoria (cerceamento do caráter competitivo da licitação, projeto básico incompleto e insuficiente e erros no orçamento base).

132. Suas alegações são compostas por quatro partes. A primeira delas apresenta uma síntese do procedimento licitatório e das análises realizadas pela Comissão de Auditoria Interna da Petrobras. Já a segunda parte retrata a origem dos atos realizados na fase interna da licitação, enquanto a terceira se retrata às condutas atribuídas ao gerente em tela. Finalmente, é apresentada um histórico da atuação profissional do responsável na companhia. Passemos à descrição das justificativas apresentadas.

133. Primeiramente, ao comentar a síntese do processo, o gestor afirma que a Secex Estatais RJ não considerou, em sua auditoria, o resultado da investigação interna conduzida pela Petrobras, em agosto de 2013, para averiguação das denúncias de favorecimento à CNO no âmbito daquela licitação. Tal Relatório Final da CIA ("Relatório CIA") afirma que o Sr. Alexandre Penna Rodrigues "teve envolvimento apenas formal nos assuntos atinentes à contratação relativa ao projeto de SMS da INTERNACIONAL, inclusive não tendo participado das reuniões da Diretoria Executiva que trataram do tema"(item 7.1.4; p. 39/40 do Relatório CIA-doe. 1).

134. O mesmo relatório afirma, em seu tópico "Recomendações sobre medidas disciplinares", que pode ser aplicada ao gerente Executivo da área corporativa da Diretoria Internacional da Petrobras sanção disciplinar de advertência em razão de desídia, de menor gravidade, caracterizada pela inadequada avaliação e aprovação de documentos que lhe foram confiados (p. 48 do Relatório CIA - doe. 1).

135. Em outras palavras, a sua participação meramente formal teria se dado em decorrência da gerência executiva que ocupava na área internacional da Petrobras na época dos fatos, tendo em vista a mera aposição da assinatura de sua assinatura em documentos relacionados à licitação e contratação da CNO.

136. Ao se reportar à origem dos atos realizados na fase interna da licitação, o gestor inicia suas alegações afirmando que, conforme esclarecido no Relatório CIA Petrobras, havia um quadro preocupante na área de SMS das empresas da Petrobras do exterior.

137. Ressaltou, nas suas alegações e baseando-se no relatório CIA, que o coordenador do grupo técnico que levantou os passivos de SMS das empresas da Petrobras no exterior esclareceu, em momento anterior à licitação propriamente dita, que o responsável em comento não só apoiou a contratação de dois escritórios (de projetos e consultoria para a contratação local visando a solução das demandas próprias de cada país), como constituiu uma comissão específica para conduzir essas duas contratações, mas que acabou desfeita por uma objeção da área financeira.

138. A defesa do gestor alega que, mesmo com seu apoio à contratação descentralizada, conforme sugestão do setor técnico, adotando medidas concretas para sua implementação, fato é que o relatório CIA Petrobras (item 6.2.1.6 do Relatório, p. 8 - doe. 1) esclarece que o próprio Diretor Executivo Jorge Luiz Zelada decidiu pela remediação dessas demandas de SMS das empresas no exterior por meio de gestão centralizada pela Petrobras, na forma de um único contrato, bem como que fosse designada uma comissão especial para analisar o tema. Em consequência, o processo licitatório foi conduzido com vistas à contratação centralizada.

139. Com relação às condutas atribuídas ao gerente da área corporativa da Diretoria Internacional, referentes a ter permitido a realização da licitação, sua defesa alega que essa análise parte de uma premissa equivocada, no sentido de ter permitido a licitação ao propor o DIP INTER-

CORP 146/2010 e que teria "elaborado parecer favorável à contratação" e o submetido à Diretoria da Área Internacional da Petrobras por meio de outro DIP-INTER-CORP, de número 213/2010.

140. Conforme alega a defesa, o gerente não propôs os citados DIP, tampouco elaborou qualquer parecer. O que teria ocorrido foi que o gestor teria liberado no sistema os mencionados documentos ("DIP"), em ato meramente formal, ao qual estava obrigado em razão de sua posição no organograma da Área Internacional e da alocação do tema, assim definido por ordem expressa do Diretor da Área. Conforme o Relatório CIA Petrobras, o DIPINTER-CORP 146/2010 foi elaborado pelo coordenador da comissão especial de constatação, Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho, enquanto o DIP-INTER-CORP 213/2010 foi elaborado tanto pelo Sr. Ulisses Sobral Calile quanto pelo Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho.

141. Sua defesa afirma, ainda, que não era possível ao gestor em análise ter consciência das impropriedades praticadas, o que o obrigaria a ter devolvido os anexos daquele DIP às áreas técnicas responsáveis para as devidas análises e revisões. Apesar de o procedimento licitatório ter sido mantido formalmente na INTER-CORP, cuja gerência executiva era exercida pelo gestor em análise, o próprio Diretor da Área de Negócios Internacional teria indicado os integrantes da comissão responsável pelos trabalhos prévios à licitação, sendo que tais funcionários sequer eram subordinados à gerência sob responsabilidade do gestor em análise, mas vinculados a outra gerência (INTER-AL).

142. Desse modo, em decorrência dos trabalhos dessa comissão, chegou para o gerente corporativo da Diretoria Internacional um DIP (Documento Interno Petrobras), já com toda a documentação necessária, inclusive parecer jurídico, para ser encaminhado por ele, enquanto Gerente Executivo, ao Diretor, que posteriormente submeteu a questão à Diretoria.

143. Sua defesa rebate a acusação de que o Gerente Executivo da INTER-CORP foi quem definiu as empresas convidadas para o certame, em número de oito empresas, o que teria sido abordado em um dos vários documentos técnicos que acompanharam aquele DIP 146/2010, elaborado por Aluísio Teles Ferreira Filho. Além disso, o citado gerente nunca teria participado de qualquer reunião da Diretoria Executiva sobre a contratação dos serviços de SMS a serem realizados na área internacional.

144. Em suma, a defesa alega que o gestor teria tido participação meramente formal no processo licitatório, não sendo o responsável pela redação e nem pelo aprofundamento do conhecimento no tema nem participando de Comissão de Licitação, tampouco se reunindo com quaisquer funcionários da Petrobras para tratar do assunto. Simplesmente, teria encaminhado, liberando do sistema, os documentos (DIP) por pertencerem à Área em que o Diretor resolveu alocar o assunto.

145. Quanto à emissão desses documentos, a defesa afirma que não havia razão para que o gerente deixasse de encaminhar os DIP relativos à licitação, enquanto gerente executivo da INTER-CORP, tendo em vista que havia uma real necessidade das subsidiárias da Petrobras no exterior se adequarem às necessidades na área de SMS, tendo o Diretor Executivo Internacional decidido pela forma de contratação centralizada e designado pessoas experientes em projetos anteriores para que coordenassem as comissões de estudo e de licitação.

146. Finalmente, ao discorrer sobre a carreira do gerente ao longo de seus mais de 40 anos de história na Petrobras, a defesa informa que o gestor em análise foi convidado a assumir a Gerência Corporativa da Área Internacional (INTER CORP), à época marcada por resultados negativos, com vistas a realizar um planejamento para tentar reverter esse quadro. Após tal planejamento, a Área Internacional alcançou, em dois anos, o posto de segunda área com os melhores resultados em todo o sistema Petrobras.

## **VII. Análise**

147. O Gerente Executivo da área corporativa da Diretoria Internacional da Petrobras, Sr. Alexandre Penna Rodrigues foi apontado como um dos responsáveis pelos achados levantados na auditoria (cerceamento do caráter competitivo da licitação, projeto básico incompleto e insuficiente e erros no orçamento base e termo de referência), por ter permitido a realização da licitação dos serviços de SMS na área de negócios internacionais, por meio da elaboração de parecer favorável à contratação e submissão do mesmo a Diretoria da Área Internacional da Petrobras, por meio do DIP INTER-CORP 213/2010.

148. As razões de justificativa trazidas aos autos pela sua defesa, apesar de esclarecerem a forma como o gerente atuou na licitação, não elidiram as irregularidades apontadas e não afastou sua responsabilidade sobre elas, tendo em vista que o gestor em análise poderia ter agido de forma diversa da ocorrida, com vistas a impedir a ocorrência da restrição ao caráter competitivo da licitação e a realização de projeto básico insuficiente e impreciso, conforme se verá a seguir.

149. Ao ter emitido, mesmo que formalmente, os documentos que solicitam à Diretoria Executiva a realização da licitação e consequente contratação da CNO para a execução dos serviços de SMS na área de negócios internacional, o gestor contribuiu diretamente para a consecução dos achados apontados. Ao verificar o teor dos documentos tramitados por ele, o gestor poderia ter solicitado, ao menos, a justificativa para a adoção de parâmetros diversos daqueles que ele indicou inicialmente para a licitação em comento, mais especificamente os relativos à forma de contratação descentralizada e a execução dos projetos por meio da contratação de escritórios projetista e de consultoria.

150. Conforme sua própria defesa aponta, o gestor defendeu inicialmente, para a previsão dos serviços de SMS da área internacional, a contratação de escritórios projetista e de consultoria visando a elaboração de projetos para a solução das demandas próprias de cada país, além da contratação descentralizada dos serviços de SMS, conforme sugestão da área técnica. Entretanto, por objeção da área financeira e decisão da diretoria internacional, não foram continuadas as citadas contratações dos escritórios projetistas e optou-se pela contratação dos serviços de SMS de forma centralizada.

151. Assim, tendo em vista que os integrantes da comissão especial de contratação são oriundos de outra unidade, estranha à gerência sob responsabilidade do Sr. Alexandre Penna Rodrigues, os documentos produzidos para solicitar a autorização para a licitação dos serviços de SMS na área internacional e para a respectiva contratação da CNO foram elaborados tanto pelo coordenador da citada comissão, quanto por outro colega empregado da Petrobras, ambos com experiência em ativos nacionais de SMS. Conforme os esclarecimentos trazidos pela defesa do gestor, o gerente executivo da área corporativa da Diretoria Internacional não teve qualquer participação na elaboração do DIP INTER-CORP 146/2010 nem no DIP INTER-CORP 213/2010, os quais foram elaborados pelos responsáveis indicados anteriormente neste mesmo parágrafo (Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho, coordenador da comissão especial de contratação constituída pelo DIP INTER-CORP 32/2010, e o Sr. Ulisses Sobral Calile, empregado da Petrobras).

152. Entretanto, não cabe aqui afirmar que a participação do gerente em análise se deu simplesmente formalmente, ao encaminhar para a instância superior, o Diretor da Área Internacional, a solicitação de autorização do procedimento licitatório dos serviços de SMS e da consequente contratação da CNO para a sua execução junto à Diretoria Executiva.

153. Ou seja, não se pode acolher a alegação de que o gestor em questão teria tido atuação meramente formal no sentido de encaminhar o procedimento licitatório para o então diretor internacional da Petrobras, do contrário seria desnecessário o cargo ocupado pelo responsável.

154. Tendo em vista o conhecimento e posicionamento que o gerente obtinha sobre o assunto, no sentido de ser favorável à contratação de escritórios para a elaboração do projeto básico

e à contratação descentralizada para a execução dos serviços, além de ser o gerente responsável pela temática, pode-se afirmar que sua conduta, ao repassar documentos sob sua responsabilidade sem conferir seu conteúdo ou sem analisar seu mérito, mostrou-se negligente e imprudente.

155. Mesmo que tais documentos não tenham sido elaborados por sua pessoa, o gerente deveria saber as consequências de encaminhá-los adiante ao Diretor Internacional, sendo que o próximo passo seria a solicitação, junto à Diretoria Executiva, da aprovação tanto da instauração do procedimento licitatório quanto da contratação da empresa vencedora.

156. A experiência que o gerente apresentou ao longo de mais de 40 anos de serviço à companhia, conforme consta de suas razões de justificativa, associada ao vulto e complexidade dos serviços em questão, distribuídos em 9 países distintos, deveria ter lhe dado condições para agir de forma distinta, no sentido de reforçar a necessidade de elaboração de projeto básico completo e detalhado suficientemente de forma a trazer todos os elementos necessários para o perfeito entendimento do objeto em licitação, além de utilizar modelo licitatório que traria propostas mais vantajosas à administração, por meio de um certame que propiciasse a maior competitividade possível entre os interessados.

157. Desse modo, enxerga-se que as alegações trazidas pelo gerente não afastaram a sua culpabilidade, ao encaminhar documentos (DIP INTER-CORP 146/2010 e DIP INTER-CORP 213/2010) para a Diretoria Internacional com vistas a solicitar a autorização de procedimento licitatório eivado de vícios que trouxeram prejuízos à administração.

158. Ademais, cabe comentar que houve a condenação criminal em primeira instância por ilícitos relacionados ao contrato de que tratam os presentes autos, na data de 11/01/2016, e confirmada em grau recursal, por unanimidade, pela 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na data de 09/08/2017, dos responsáveis Jorge Luiz Zelada, Aluísio Teles Ferreira Filho, Alexandre Penna Rodrigues, Venâncio Pessoa Igrejas Lopes Filho, Ulisses Sobral Calile por infringirem o art. 90 da Lei 8.666/1993.

159. Os Srs. Márcio Faria e Rogério Araújo, ambos ex-executivos do Grupo Odebrecht, mencionaram, em depoimentos prestados em seus acordos de colaboração premiada, o direcionamento da licitação, e a participação ativa de responsáveis arrolados nestes autos em ilícitos cometidos em desfavor da Administração Pública (fonte: <[https://www.youtube.com/watch?v=l2\\_OnDfkun8](https://www.youtube.com/watch?v=l2_OnDfkun8)> e <<https://www.youtube.com/watch?v=RMag2tPgull>>, acesso em 24/9/2018).

### **VIII. Razões de justificativas dos gestores integrantes da Comissão Especial de Licitação**

160. Conforme consta do relatório Fiscalis 769/2013 (peça 154), a comissão especial de licitação foi designada pela gerência executiva do Internacional Corporativo, por meio do DIP INTER-CORP 32/2010 (peça 113). A comissão foi criada para a condução dos processos internos de licitação e contratação de serviços de SMS da área Internacional, sendo responsável pela fase interna da licitação, incluindo elaboração do edital e negociações e solicitações junto ao Jurídico.

161. Já durante a fase externa de licitação, foi designada outra comissão, por meio do DIP INTER-CORP 163/2010 (peça 111), composta por outro coordenador e parte dos integrantes distinta. Porém, como as irregularidades apontadas (restrição à competitividade, projeto básico insuficiente e orçamento base deficiente) residem na fase interna da licitação, foram chamados em audiência somente os integrantes da comissão da fase interna da licitação.

162. Essa comissão é composta pelas seguintes pessoas: Pedro Paulo Lofego Lobo; Levi Rodrigues de Oliveira Junior; Teofanes de Almeida Elias; Luciano Seixas Pereira e Laercio do

Prado Freires, sob a coordenação do Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho. As alegações trazidas pelos responsáveis apresentados residem nas peças indicadas na tabela a seguir.

**Tabela 2:** Composição da Comissão Especial de Contratação, designada pelo DIP INTER-CORP 32/2010.

| Responsável   | Alegações apresentadas (número da Peça) |
|---|---|
| Aluísio Teles Ferreira Filho (coordenador da comissão)  | 252                                     |
| Levi Rodrigues de Oliveira Junior   | 249                                     |
| Pedro Paulo Lofego Lobo   | 267 e 307                               |
| Luciano Seixas Pereira  | 270                                     |
| Laercio do Prado Freires  | 270                                     |
| Renato Zanette  | 270                                     |
| Teofanes de Almeida Elias   | 280 e 306                               |
| Ulisses Sobral Calile (não consta da portaria de designação da comissão, porém teve atuação na fase interna da licitação) | 253                                     |

163. Inicialmente começaremos com a apresentação das alegações de defesa do Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho, por ser o coordenador da comissão da fase interna da licitação.

#### **IX. Argumentos do Coordenador da Comissão Especial da Fase Interna da Licitação, Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho**

164. O Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho, coordenador e integrante da comissão especial da fase interna de licitação, foi responsabilizado em conjunto com seus colegas da citada comissão em função da condução, na fase interna da licitação, do processo de licitação e de contratação de serviços de SMS, concebendo o edital e o modelo de contratação em que foram constatadas as impropriedades constantes do relatório Fiscalis 769/2013 (peça 154) na licitação dos serviços de SMS em comento.

165. Inicialmente, em suas razões de justificativa (peça 252), o responsável alega que muito dos fatos constantes do citado relatório Fiscalis não foram executados pela Comissão Especial de Contratação. Conforme sua defesa, constam do documento de nomeação da Comissão suas atribuições:

a) Criação de um Project Management Office (PMO) que terá como principais atribuições a realização do acompanhamento e a verificação da qualidade e adequação técnica dos projetos do portfólio das empresas controladas, assim como promover auditorias no decorrer do processo;

b) **Execução dos projetos definidos no escopo da mencionada Carteira de Projetos das empresas da INTERNACIONAL** (grifo nosso), em complemento aos recursos disponíveis em cada empresa e já contratados localmente; e

c) Suporte técnico para a certificação em SMS das empresas no exterior.

166. O gestor alega que os serviços utilizados para a confecção do projeto básico foram aproveitados de experiências já realizadas na Petrobras, realizando-se assim uma seleção e

ajuntamento de documentos, tendo em vista inclusive de que alguns já são padrão da PETROBRAS, todos em forma de minuta. Conforme seu depoimento, em decorrência do exposto, não foi necessário grande esforço da Comissão Especial para a elaboração do projeto básico.

167. Foram, assim, elaborados os seguintes documentos:

- a) Minuta de DIP de encaminhamento do assunto às instâncias competentes;
- b) Minuta de Memorial Descritivo dos Serviços a serem contratados, atendendo a relação de projetos já contida na "Carteira de Projetos de SMS", a qual foi enviada pelo SMS da INTER como subsídio às atividades da Comissão Especial;
- c) Minuta de Planilha de Preços Unitários - PPU, contendo itens de serviços, **sem preços atribuídos a esses itens** (grifo nosso); e
- d) Própria Carteira de Projetos de SMS.

168. Em posterior, o gestor encaminhou memorando à Diretoria Internacional nos seguintes termos:

Informamos que a solicitação para a elaboração licitação em tela foi encaminhada para a Diretoria Executiva da Petrobras (DE), através do DIP INTER-CORP 146/2010, de 14/05/2010, sendo que suas proposições foram aprovadas através da Ata DE 4.812, item 3, de 02/06/2010.

...

Por se tratar de assunto específico de contratação, entendemos que a condução do processo licitatório deverá ser efetuada pela área de contratação da Inter-Corp, que detém a competência necessária para tal.

Pelo acima exposto, solicitamos o encerramento dos trabalhos desta Comissão e sugerimos a criação de nova Comissão específica para a condução da licitação em tela.

169. O gestor afirma, em sua defesa, que não saiu da Comissão Especial de Contratação a precificação dos itens da planilha, a quantidade de Empresas a serem convidadas, nem da escolha das empresas que participariam do referido certame.

170. Após tais apontamentos, o gestor apresenta suas considerações sobre as impropriedades levantadas no relatório de fiscalização (restrição ao caráter competitivo, projeto básico insuficiente e erros no orçamento base).

#### IX.1 Ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame

171. O gestor inicia suas argumentações afirmando que a Petrobras cumpriu todas as determinações legais, visto que, foram convidadas 8 empresas do ramo do negócio a ser contratado, tendo sido apresentadas 3 propostas válidas.

172. Para tal, citou o Decreto 2.745/98, que, em seu item 3.1.3, estabelece a necessidade de serem convidadas no mínimo três empresas. Porém, foram convidadas oito empresas, para um serviço estimado em mais de US\$ 800 milhões, para ser efetivado em vários países do mundo simultaneamente, o que faria com que poucas empresas possuíssem capacidade técnica e patrimonial para execução desses serviços.

173. O coordenador da comissão afirma ainda que essa ação teria sido uma decisão gerencial do Diretor Internacional, devidamente motivada e adotada diante das circunstâncias de risco de SMS.

174. Dando continuidade, o responsável não concordou com a afirmação constante do relatório no sentido de que a "inclusão de serviços de manutenção rotineira ou incompatíveis com as instalações onde seriam executados" possam ter contribuído com a baixa participação das empresas na Licitação.

175. De acordo com a estratégia estabelecida para a contratação, foram utilizadas planilhas padrão, sendo que o intuito era cobrir todos os pontos identificados como risco de SMS em todos os países, podendo haver casos onde a atividade já tenha sido realizada localmente, por alguma ação posterior ao levantamento inicial. Nesses casos o serviço não seria executado e, conforme previsto, não seria remunerado.

176. Com relação à não tradução do edital para outras línguas, o gestor alega que as minutas do convite e do contrato foram consideradas adequadas pelo Jurídico Internacional, pois tais documentos seriam encaminhados às empresas brasileiras e às sucursais brasileiras das empresas estrangeiras, não existindo qualquer ressalva ou observação que oriente a tradução para a língua inglesa ou o idioma das empresas participantes.

177. No que se refere ao prazo de publicidade do Convite, o responsável esclareceu que a legislação foi cumprida, visto que, para uma Concorrência do tipo "melhor preço", por exemplo, o tempo de publicidade é de 30 (trinta) dias (art. 21, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93) e para um Convite, de 5 (cinco) dias úteis (art. 21, § 2º, inciso IV, da Lei nº 8.666/93), sendo que para a licitação em comento foram concedidos 35 (trinta e cinco) dias para elaboração da proposta, o que a deixa dentro da previsão legal.

178. Cita ainda as normas estabelecidas no Manual Petrobras para Contratação (MPC) e os critérios utilizados na Petrobras, uma vez que o MPC prevê um prazo mínimo de 3 dias úteis, conforme item "4.1.3.1.2 - Entre o efetivo recebimento da Carta-Convite e a apresentação das propostas deve ser garantido aos Licitantes prazo não inferior a 3 (três) dias úteis."

179. Além desse documento, comenta acerca do Comunicado ABEMI 01, item 1, o qual estabelece o prazo mínimo de 20 dias, para cotação de editais e convites. Considerando que os convites foram encaminhados no dia 24/06/2010, tendo sido definido dia 14/07/2010 para abertura das propostas e a data foi prorrogada para o dia 29/07/2010, o prazo de 35 dias foi plenamente suficiente para o preenchimento das planilhas pelas empresas licitantes.

180. Concluindo seus apontamentos para esse achado, o gestor ressaltou que a Comissão não tinha e nem teria condições de ter o conhecimento de um conluio entre quaisquer das empresas

#### IX.2 Licitação sem projeto básico adequado e sem a caracterização dos elementos necessários e suficientes, emitindo relatório e parecer favoráveis à contratação

181. O gestor alega, novamente, que os serviços utilizados para a confecção do projeto básico foram aproveitados de experiências já realizadas no grande Programa de Excelência em Gestão Ambiental e Segurança Operacional, desenvolvido nas unidades da Petrobras do Brasil. Desse modo, realizou-se, assim, uma seleção e ajuntamento de documentos.

182. Tendo isso em mente, o coordenador da comissão afirma que não foi necessário grande esforço da Comissão Especial para a elaboração do projeto básico.

183. Conforme suas justificativas, os serviços constantes das planilhas de cotação seriam padronizados para operação e manutenção nesse tipo de Indústria de Petróleo. Os serviços descritos em todo o Memorial Descritivo e seus anexos que constam das PPU's representariam o conceitual básico para sua cotação e estão desenvolvidos e consolidados por empresas especializadas nessa logística tanto no Brasil como no exterior.

184. As técnicas de execução e aplicação de cada item de serviço estão registradas em Normas da Petrobras e Órgãos Normativos dessas atividades, sendo de amplo conhecimento das empresas desse ramo e estando disponíveis para consulta, conforme definido no item 3, página 3, do Memorial Descritivo da licitação.

185. Desta forma, o gestor alega que os serviços planilhados foram considerados como de detalhamento adequado.

186. Continua suas alegações afirmando que, durante a execução do contrato, os projetos executivos consolidados seriam apresentados e realizados na forma e condições previstas no anexo 5 do Memorial Descritivo (Diretrizes de Planejamento e Controle), não sendo estes necessários para realização do processo de licitação/contratação iniciais aos serviços.

187. Conclui afirmando que os diagnósticos dos projetos elaborados pela ATNAS eram complementares ao projeto básico e que, no caso de existirem faltas no detalhamento dos projetos executivos, os mesmos seriam refeitos, de modo que as suas inconsistências fossem corrigidas.

### IX.3 Ocorrência de erros no termo de referência e no orçamento estimativo

188. O responsável alega que o escopo do contrato e a descrição dos serviços apresentam uma gama de itens atuais e de uso comum no mercado e em contratos da Petrobras (Obras civis, mecânica, instrumentação, elétrica, tanques, reabilitação de dutos, etc).

189. Conclui registrando que, durante o processo que levou à aprovação da Diretoria Executiva (DE), a documentação referente à proposição em tela foi exaustivamente analisada pelos Gabinetes dos Diretores, sendo que em reunião com os Assistentes, datada de 1º de setembro de 2010, foi solicitado ao SMES Corporativo um parecer sobre o processo, o qual consta como parte integrante do DIP INTER-CORP 213/2010, encaminhado à DE com a solicitação de autorização da contratação.

190. Conforme apresentado, consta no citado parecer as seguintes conclusões:

Somente uma análise profunda e detalhada de cada um dos projetos que compõe o Contrato, junto com informações detalhadas da realidade identificada em cada uma das Empresas envolvidas, permitiria afirmar a total adequabilidade do escopo às necessidades.

(...)

Não foi realizada uma comparação entre os valores unitários de cada um dos itens da PPU [planilha de preços unitários], dada a abrangência de fornecimento de serviços do contrato em questão e o elevado percentual relativo a serviços que não são efetivamente de SMS. A análise de preço realizada foi baseada no valor global previsto no contrato, no valor estimado pela Petrobras pela Comissão de Licitação, e nos valores indicados preliminarmente pelas Empresas. Nesse contexto, conclui-se que os valores são da mesma ordem de grandeza, havendo certa convergência entre o valor resultante do processo licitatório e as duas estimativas anteriores realizadas.

(...)

Ocorrência de disponibilização de itens de serviço com quantidades estimadas e o remanejamento de valores entre itens não utilizados, caso necessário.

(...)

Contudo, em função do pouco detalhamento dos projetos levantados e conseqüentes serviços licitados, em muitos casos o efetivo atendimento dependerá de um posterior detalhamento das necessidades.

191. O gestor dá continuidade às suas razões de justificativa informando que os itens de serviços e respectivos quantitativos foram baseados na gama de projetos pendentes à época e nas normas de manutenção / remediação padrão existentes no mercado de petróleo, de modo a possibilitar o atendimento a qualquer tipo de ocorrência característica deste segmento.

192. Conclui suas alegações relativas ao orçamento estimativo afirmando que as eventuais discrepâncias que surgiram nos preços unitários foram tratadas e acertadas com novos DFP's, os quais foram retificados pela empresa de melhor proposta. Além disso, foi solicitado da empresa contratada a especificação técnica dos equipamentos ofertados, no que foi verificada a sua aplicabilidade no contrato assim como a compatibilidade dos preços ofertados com o de mercado.

## X. Análise

### X.1 Exame da culpabilidade do responsável

193. A comissão especial de contratação, designada pelo DIP INTER-CORP 32/2010, foi responsabilizada pela condução, na fase interna da licitação, dos processos de licitação e contratação de serviços de gerenciamento, execução e fiscalização da carteira de projetos de SMS, com ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame, de projeto básico insuficiente e de erros no orçamento base.

194. Tendo em vista a diferença de conduta realizada entre seus integrantes, serão analisadas inicialmente as razões de justificativa apresentadas pelo coordenador da citada comissão, Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho. As análises dos outros integrantes serão realizadas em seção posterior.

195. Apresenta-se, de imediato, que as alegações trazidas pelo coordenador não afastaram a responsabilidade a ele imputada, ao não elidir as irregularidades apontadas no relatório Fiscalis 769/2013 e corroboradas pelo Acórdão 2810/2015-TCU-Plenário.

196. Verificou-se que sua conduta se mostrou culpável e reprovável, agindo de forma imprudente e negligente, ao conceber o projeto básico constante do edital, por meio de um ajuntamento de serviços já realizados na companhia, e o modelo de contratação das soluções de SMS, que levou à baixa competitividade do certame licitatório, no âmbito da comissão especial de contratação instituída pelo DIP INTER-CORP 32/2010.

197. Era exigível que o responsável em análise contribuísse no sentido de solicitar o aprofundamento dos estudos e dos detalhamentos constantes do projeto básico, de modo que suas informações se tornassem completas e suficientes para o perfeito entendimento do objeto em licitação, além de indicar a modalidade de concorrência para a licitação, tendo em vista o vulto da licitação, acima dos US\$ 800 milhões, e a complexidade e quantidade de serviços a serem realizados, em nove praças internacionais.

198. O gestor coordenador da comissão instituída por meio do DIP INTER-CORP 32/2010 inicia suas argumentações discorrendo sobre as atividades realizadas pela comissão sob sua coordenação e por si mesmo, com vistas a preparar o edital e material necessário para a licitação em comento. Com relação à confecção do projeto básico, o coordenador afirmou que não foi necessário grande esforço da Comissão Especial para a elaboração do projeto básico, já que o próprio coordenador aproveitou para tal os serviços de experiências já realizadas na Petrobras, por meio de uma seleção e ajuntamento de documentos.

199. Verifica-se, conforme seus apontamentos, que o coordenador realizou a elaboração do projeto básico, se é que podemos considerar tal ajuntamento de serviços de elaboração de projeto básico, sem ao menos submeter o aludido projeto básico à apreciação da comissão sob sua coordenação, com vistas à discussão dos serviços necessários, pautado em algum levantamento da situação dos ativos internacionais com necessidade de realização dos serviços de SMS.

200. Pode-se afirmar, desse modo, que o gestor se mostrou, no mínimo, imprudente e imperito, ao utilizar para o projeto básico do caso em concreto um ajuntamento de documentos de serviços de SMS já realizados nas instalações nacionais da Petrobras, sem verificar as especificidades inerentes a cada um dos sítios de refinarias e demais plantas industriais internacionais. O coordenador deveria, ao menos, ter verificado a compatibilidade dos serviços elencados com as necessidades das instalações em que os serviços serão realizados, consultando os relatórios das situações de segurança, meio ambiente e saúde dessas localidades. A premissa de que os serviços realizados nas instalações nacionais se replicariam nas instalações fora do país pode não ser a mais adequada, tendo em vista a diferença de tecnologias, construção e manutenção entre cada empresa e normas de cada país em que se encontram as instalações.

201. Normalmente, no caso de se utilizar o quadro do próprio órgão para a elaboração de um projeto básico, tal estudo dura meses e é elaborado por um corpo de engenheiros capacitados para tal. Em outras ocasiões, contrata-se uma empresa de engenharia para a sua concepção. Porém, por mais capacitado que o gestor seja, elaborar sozinho os estudos de projeto básico para a contratação de serviços que superam a casa dos US\$ 800 milhões, a serem executados em 9 países, sendo que cada instalação possui suas características próprias, por meio de ajuntamento de serviços normatizados denota, ao mínimo, imprudência e imperícia por sua parte.

202. Desse modo, pode-se afirmar que o coordenador agiu de forma imprudente e sem perícia ao elaborar o projeto básico do contrato com a CNO em comento ao utilizar e reunir diversos serviços de diversas situações e instalações distintas, sem a devida avaliação necessária de qualquer corpo técnico competente e responsável pelo acompanhamento e elaboração de projetos de engenharia ou de C&M da companhia.

203. Ou seja, era exigível que o gestor em tela tivesse conduta diversa, buscando ser mais diligente no exame e análise dos elementos que balizavam a contratação de grande materialidade e relevância.

204. Nesse diapasão, considera-se que o fato de a licitação ser importante para a continuidade das operações da Petrobras em instalações espalhadas por diversos países deveria ensejar maior cuidado e diligência na formulação dos termos que a conduziram, de modo que fosse evitada a contratação de serviço sem serventia para garantir a continuidade da operação empresarial.

205. O gestor afirma, em sua defesa, que não saiu da Comissão Especial de Contratação a precificação dos itens da planilha, a quantidade de Empresas a serem convidadas, nem a escolha das empresas que participariam do referido certame. Entretanto, conforme o documento encaminhado pela gerência executiva do INTER-CORP para a Diretoria Executiva, com vistas à aprovação da licitação em comento (DIP INTER-CORP 146/2010, peça 110), já constam definidos a modalidade (convite) e o tipo da licitação (menor preço), além das empresas convidadas.

206. Ressalta-se que, quando do exame feito pela comissão coordenada pelo responsável em questão, o Jurídico já havia realizado sua avaliação da minuta do edital e do contrato a ser firmado, conforme consta do DIP JURÍDICO/JIN 4399 (peça 114), vislumbrando as características a serem utilizadas na licitação (convite, menor preço e número de empresas convidadas ser superior a duas). Desse modo, a comissão de licitação já deveria ter condições de saber dos detalhes presentes na licitação, pronunciando-se caso não concordasse com quaisquer deles.

207. Assim, não cabe a justificativa do responsável, coordenador da comissão, de que não teria partido da Comissão sob sua coordenação a precificação dos itens da planilha, a quantidade de empresas a serem convidadas, nem a escolha das empresas que participariam do referido certame.

208. Ressalta-se que o Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho, em conjunto do Srs. Ulisses Sobral Calile, Alexandre Penna Rodrigues e Jorge Luiz Zelada, também foram condenados pelo crime do art. 90 da Lei 8.666/1993 na mesma ação penal que tramitou na 27ª Vara Criminal da Comarca da Capital do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro acima referida que tratou da licitação SMS.

209. A referida sentença penal condenatória também foi confirmada em grau recursal, por unanimidade, pela 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na data de 09/08/2017.

210. Ainda com o caráter de informação complementar, cabe dizer que, na colaboração premiada do ex-diretor da Odebrecht Marcio Faria da Silva (no link [https://www.youtube.com/watch?v=l2\\_OnDfkun8](https://www.youtube.com/watch?v=l2_OnDfkun8)), ele afirmou que o contrato SMS teria sido dirigido para a empresa contratada desde o início. Confirmou também que, meses antes da licitação,

a Odebrecht foi procurada pelo Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho, que perguntou se a empresa teria interesse no contrato em troca do pagamento de propina, sendo que a contrapartida oferecida do lado da Petrobras seria o repasse à CNO de informações antecipadas e privilegiadas sobre o projeto. Não se quer aqui comprovar a culpabilidade do Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho pelo teor da delação, mas mencionar o fato uma vez que envolve a licitação em análise.

211. Passa-se então para as avaliações relativas às irregularidades propriamente ditas, a saber: restrição ao caráter competitivo da licitação, projeto básico incompleto e insuficiente e defeitos no orçamento base.

#### X.2 Exame da restrição ao caráter competitivo da licitação

212. Com relação à restrição ao caráter competitivo da licitação, vale, inicialmente, rememorar as causas para que a equipe de auditoria indicasse tal restrição à competitividade. São basicamente as seguintes:

- a) Licitação pela modalidade convite;
- b) Convite enviado a poucas empresas;
- c) Licitação única, sem desmembramento dos sítios e dos serviços;
- d) Prazo reduzido;
- e) Ausência de questionamentos técnicos; e
- f) Ausência de edital em inglês.

213. Das seis causas apontadas acima para a sujeição da restrição à competitividade da licitação em comento, não foram sanadas as alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd'. Pode-se afirmar que os gestores envolvidos na decisão da modalidade da licitação foram, ao menos, negligentes e imprudentes, ao utilizar um convite para licitar uma obra com valor superior a US\$ 800 milhões, sem desmembrar os possíveis contratos ao menos por países ou grupos de países, convidando somente quatro empresas nacionais e quatro empresas internacionais, com reduzido prazo para apresentação das propostas e com vedação a participação de consórcios.

214. Verifica-se ainda que, conforme consta da análise realizada pelo Jurídico da Petrobras (peça 114), a licitação prevista inicialmente contava com a possibilidade de participação de consórcios. Entretanto, após a restrição de tal hipótese, mesmo com a possibilidade de seção ou de subcontratação parcial do contrato, com a devida autorização da companhia, tal decisão restringiu o universo de empresas que, porventura, tivessem interesse ou condições de participar da licitação, tendo em vista seu amplo escopo, valor considerável e existência de praças de obras em nove países, além do Brasil.

215. Considerando seu valor e complexidade, verifica-se que os gestores responsáveis pela licitação, no caso o coordenador da comissão de licitação, deveriam ter solicitado que a licitação se desse por modo de concorrência, de forma a divulgar a licitação para demais empresas interessadas, além daquelas oito empresas que foram comunicadas por meio do convite de licitação.

216. A abertura da licitação para a modalidade de concorrência ainda daria condições para que as empresas também tivessem um prazo maior para o fornecimento de suas propostas orçamentárias e conhecimento do escopo das obras, considerando a longa extensão da planilha de preços unitários necessários à consecução dos serviços de SMS.

217. Ademais, é de se notar que a irregularidade atinente ao prazo reduzido para ofertas de propostas não foi elidida nas razões de justificativa do responsável. O responsável faz alusão aos prazos previstos para a modalidade licitatória "convite" da Lei 8.666/1993 a fim de justificar os prazos adotados.

218. Entretanto, as regras para as licitações conduzidas pela Petrobras constam do Decreto 2.745/1998. Nesse regulamento dos procedimentos licitatórios daquela Sociedade de Economia

Mista, item 3.1.3 do anexo ao Decreto, consta que o convite é modalidade licitatória distinta do que prevê a Lei 8.666/1993.

219. Reforça o apontamento de restrição à competitividade acarretada pelo prazo reduzido para a formulação de propostas os depoimentos prestados pelo ex-diretor da Odebrecht, Sr. Márcio Faria da Silva, o qual afirmou que os prazos reduzidos foram utilizados como estratégia para afugentar outros licitantes, cabendo destacar que, nos termos do mesmo depoimento, a referida empresa obteve acesso antecipado aos elementos da licitação em razão da atuação do Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho, razão pela qual conseguiu oferecer proposta na licitação.

220. Ademais, vale afirmar que a única empresa que realizou pedido de prorrogação de prazo foi a empresa vencedora do certame, a qual, conforme consta da citada delação premiada realizada pelo ex-diretor da Odebrecht Marcio Faria da Silva (no link [https://www.youtube.com/watch?v=12\\_OnDfkun8](https://www.youtube.com/watch?v=12_OnDfkun8)), já teve acesso facilitado e privilegiado às planilhas de serviços da licitação em comento, caracterizando assimetria de informação no processo licitatório.

221. As irregularidades apontadas pela equipe de auditoria, relativas à ausência de questionamentos técnicos e ausência de edital em língua estrangeira foram sanadas pelas alegações apresentadas pelo coordenador da comissão responsável pela fase interna da licitação em análise. Na verdade, com relação à ausência de questionamentos técnicos, pode-se tomar isso como um indício que reforça a restrição à competitividade e o exíguo prazo para estudo do projeto básico e a apresentação de propostas. Essa questão também pode ser avaliada de outra forma, no sentido de que, conforme consta da citada delação, tais questionamentos sem maiores fundamentos técnicos somente foram realizados para se dar um tom de legalidade ao certame licitatório.

### X.3 Projeto básico inadequado e insuficiente para caracterização do objeto do certame

222. As próprias razões de justificativa trazidas pelo coordenador da comissão de licitação confirmam os indícios de que o projeto básico foi elaborado sem o devido cuidado técnico, ao não receber um devido acompanhamento e avaliação de corpo de engenheiros da companhia destinados a avaliação de projetos.

223. Conforme dito anteriormente, o próprio coordenador realizou a elaboração do projeto básico, por meio de seleção e ajuntamento de documentos, tendo em vista suas experiências já realizadas no Programa de Excelência em Gestão Ambiental e Segurança Operacional, desenvolvido nas unidades da Petrobras do Brasil, sem ao menos apresentar à comissão sob sua coordenação, com vistas à discussão dos serviços necessários, pautado em algum levantamento da situação dos ativos internacionais com necessidade de realização dos serviços de SMS.

224. Pode-se afirmar, desse modo, que o gestor se mostrou, ao mínimo, imprudente e imperito, ao utilizar para o projeto básico do caso em concreto um ajuntamento de documentos de serviços de SMS já realizados nas instalações nacionais da Petrobras, sem verificar as especificidades inerentes a cada um dos sítios de refinarias e demais plantas industriais internacionais.

225. Reforça-se assim a conduta que o coordenador deveria ter tido ao elaborar o projeto básico dos serviços a serem contratados, verificando a compatibilidade dos serviços elencados com as necessidades das instalações em que os serviços serão realizados, e consultando os relatórios das situações de segurança, meio ambiente e saúde dessas localidades, sob avaliação e acompanhamento de uma seção especializada na avaliação e aprovação de projetos.

226. A premissa de que os serviços realizados nas instalações nacionais se replicariam nas instalações fora do país pode não ser a mais adequada, tendo em vista a diferença de tecnologias,

construção e manutenção entre cada empresa e normas de cada país em que se encontram as instalações.

227. Desse modo, persiste a irregularidade atinente à deficiência e insuficiência do projeto básico utilizado para a licitação dos serviços de SMS.

#### X.4 Ocorrência de erros no termo de referência e no orçamento estimativo

228. Novamente, as alegações apresentadas pelo coordenador da comissão de licitação são utilizadas para confirmar a existência de erros no termo de referência e no orçamento estimativo.

229. Conforme consta do parecer integrante do DIP INTER-CORP 213/2010, encaminhado à Diretoria Executiva com a solicitação de autorização da contratação, a verificação da adequabilidade dos projetos às necessidades apresentadas por cada sítio somente seria possível após uma análise profunda e detalhada de cada um dos projetos que compõe o Contrato, além das informações detalhadas da realidade identificada em cada uma das Empresas envolvidas.

230. Verifica-se assim que o parecer apresentado não defende a adequabilidade do projeto básico, seu termo de referência e respectivo orçamento estimativo. Desse modo, o coordenador da comissão de licitação, caso agisse de forma prudente, solicitaria que tal avaliação fosse feita ostensivamente para todos os projetos, a despeito da urgência apresentada nas diversas justificativas com vistas a realizar a licitação da forma célere como ocorreu.

231. Outra alegação constante do parecer reside no fato de que, em função do pouco detalhamento dos projetos levantados e consequentes serviços licitados, em muitos casos o efetivo atendimento dependerá de um posterior detalhamento das necessidades. Tal detalhamento foi realizado, em parte, por meio dos serviços prestados pela empresa ATNAS, responsável por elaborar um diagnóstico para cada um dos 358 projetos previstos no contrato da CNO, além de 36 relatórios mensais de avanço da implantação da carteira de projetos, condizente com o prazo do citado contrato.

232. Verifica-se assim que o termo de referência e o orçamento base que compõem o projeto básico não tinham condições de apresentar as informações necessárias para o completo detalhamento e entendimento do objeto da licitação em análise.

### **XI. Razões de justificativa dos demais integrantes da Comissão Especial da Fase interna de licitação**

233. Tendo em vista a equidade de responsabilidades dos integrantes da comissão especial da fase interna da licitação dos serviços de SMS nas praças internacionais da Petrobras, com exceção de seu coordenador, a apresentação de suas razões de justificativa e respectivas análises serão realizadas em conjunto.

234. Os Srs. Luciano Seixas Pereira, Laercio do Prado Freires e Renato Zanette apresentam suas justificativas na mesma peça, de número 270. O Sr. Teofanes de Almeida Elias apresenta suas razões em duas oportunidades (peças 280 e 306), da mesma forma que o Sr. Pedro Paulo Lofego Lobo (peças 267 e 307). As alegações do Sr. Levi Rodrigues de Oliveira Junior constam da peça 249.

#### XI.1 Da contextualização dos fatos

235. Os gestores iniciam suas razões de justificativa com o intuito de demonstrar que os defendentes não participaram do processo licitatório nem contribuíram para a contratação do contrato em comento, sendo assim partes ilegítimas para figurar neste processo.

236. Ao contextualizar os fatos, os integrantes da comissão de licitação afirmam que o projeto teve início com o levantamento das necessidades de SMS das empresas do grupo Petrobras

no exterior, realizado pelo então Gerente de SMS da INTERCORP. Esse levantamento inicial foi encaminhado ao Diretor da Área Internacional, Sr. Jorge Luiz Zelada, bem como ao então Gerente Executivo Alexandre Penna Rodrigues e o Coordenador Especial Venâncio Pessoa Igrejas Lopes Filho.

237. Concluído o referido trabalho de levantamento, que identificou os passivos a serem mitigados bem como a necessidade de adoção de diversas ações para o resguardo da integridade de instalações da Companhia, afirmam que coube ao então Diretor da Área Internacional, Sr. Jorge Luiz Zelada, a orientação no sentido da centralização dos serviços a serem licitados em um único contrato, sob o fundamento da urgente adoção de medidas de saneamento do passivo em SMS.

238. Os gestores apontam ainda que o Jurídico da Companhia ressaltou a necessidade de que a planilha de preços unitários, o memorial descritivo e seus anexos fossem analisados e revistos pela gerência consultante, em resposta à solicitada análise jurídica, o que reforçaria a responsabilidade exclusiva daqueles gestores pela condução de todo o processo de contratação.

239. Após isso, foi emitido o DIP INTER-CORP 146/2010, da lavra do então Gerente Executivo da Diretoria Internacional, Sr. Alexandre Penna, solicitando à Diretoria Executiva autorização para o início do processo licitatório em comento, em forma de contratação centralizada. Os responsáveis aduzem que não teriam contribuído, em nenhuma medida, para a elaboração de qualquer dos documentos produzidos.

240. Os defendentes finalizam o tópico afirmando que não sofreram qualquer penalidade em decorrência dos trabalhos realizados pela Comissão Interna de Apuração instaurada pela Petrobras, haja vista que não participaram em qualquer ato relativo à contratação em tela.

#### XI.2 Do escopo da Comissão Especial de Contratação e da ilegitimidade dos defendentes para figurar como jurisdicionados no presente processo

241. Como já citado pelo coordenador da comissão em questão, seus demais integrantes apresentam a criação da Comissão Especial de Contratação, a primeira das que foram constituídas para realizar os trabalhos necessários à licitação dos serviços de SMS na área internacional, apontando as finalidades para o qual a comissão foi criada, sendo reprisadas a seguir:

a) Criar um Project Management Office (PMO) que teria como principais atribuições o acompanhamento e a verificação da qualidade e adequação técnica dos projetos do portfólio das empresas controladas, assim como promover auditorias no decorrer do processo;

b) Executar os projetos definidos no escopo da mencionada Carteira de Projetos das empresas da Internacional, em complemento aos recursos disponíveis em cada empresa e já contratados localmente;

c) Dar suporte técnico para a certificação em SMS das empresas no exterior, conforme as normas BS 880 e ISO 14001.

242. Entretanto, os integrantes da comissão em comento alegam que somente teriam participado de uma única e preliminar reunião, na qual foram apresentadas as linhas gerais a respeito de seu escopo, conforme consta do DIP Presidência 121/2013.

243. Os gestores ressaltaram que tal encontro tratou somente de uma apresentação genérica do projeto PEGASO implantado na TRANSPETRO (igualmente relativo à área de SMS), não tendo havido debate sobre os trabalhos que seriam desenvolvidos, das atribuições que seriam conferidas a cada membro da comissão ou mesmo sido apazada data para um novo encontro almejando a discussão dos trabalhos.

244. Assim, sem que houvesse qualquer novo encontro ou a realização de qualquer atividade, afirmaram que o Sr. ALUISIO TELES FERREIRA FILHO teria providenciado, por meio

de despacho ao DIP INTERCORP 000032/2010, a extinção da Comissão Especial de Contratação, tendo sido sugerida a "criação de uma nova Comissão específica para a condução da licitação em tela, agregando a ela colaboradores lotados na área de contratação da Inter-Corp", conforme já apontado.

245. Os gestores alegam que, mesmo que a comissão da qual fizeram parte tivesse funcionado, não estariam entre suas atribuições a elaboração de PPU e/ou Memorial Descritivo para a Contratação de Serviços de Reabilitação, Construção e Montagem, Diagnóstico e Remediação Ambiental, que foi a contratação realizada posteriormente com a CNO e objeto deste processo.

246. Segundo tais integrantes, o Coordenador da Comissão Especial de Contratação, com auxílio de terceiros que não participaram formalmente da citada Comissão (Ulisses Sobral Calile e Rodrigo Zambrotti Pinaud), prepararam PPU, Memorial Descritivo, Minuta Contratual, Orçamento, Seleção de Empresas e Edital de Licitação para uma licitação diversa da qual a comissão formalizada por meio do DIP INTER-CORP 32/2010 estava atrelada.

247. Nesse sentido, alegam que, em 14/05/2010, teria sido formalizado o DIP INTERCORP 146/2010, assinado pelo Sr. ALEXANDRE PENNA RODRIGUES, documento que teria encaminhado à Diretoria Executiva documentos correlatos à contratação que se pretendia firmar, notadamente a minuta do convite, a minuta do contrato, o memorial descritivo dos serviços e seus respectivos anexos.

248. Os demais integrantes da comissão de licitação mencionam ainda que o próprio TCU já se pronunciou de modo a reconhecer a ilegitimidade passiva de pessoas físicas e jurídicas quando tais figuras não praticaram qualquer ato no curso de uma determinada contratação, a exemplo do Acórdão 2.573/2011–2ª Câmara.

249. Finalizam suas alegações afirmando que a Comissão Interna de Apuração instaurada pela Petrobras se manifestou no seguinte sentido:

f) Ainda que se considere que o único resultado da Comissão Especial de Contratação tenha sido a elaboração do memorial descritivo, incumbia ao coordenador envolver os demais membros na confecção do trabalho.

g) Aluísio deveria, enquanto coordenador, pelo menos ter submetido o resultado dos trabalhos aos demais membros, o que não ocorreu. Não lhe competia, portanto, decidir isoladamente.

## **XII. Análise**

250. Foi imputado aos demais membros da comissão especial de contratação, especificamente os Srs. Pedro Paulo Lofego Lobo, Levi Rodrigues de Oliveira Junior, Teófanos de Almeida Elias, Luciano Seixas Pereira, Laercio do Prado Freires e Renato Zanette, a mesma conduta atribuída ao coordenador da comissão especial de contratação, relativa à condução, na fase interna da licitação, dos processos de licitação e contratação de serviços de gerenciamento, execução e fiscalização da carteira de projetos de SMS, com ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame.

251. Entretanto, não há nenhum elemento ou informação nos autos e nas razões de justificativas apresentadas (peças 249, 267, 307, 270, 280 e 306) que comprove a participação direta desses demais membros da comissão especial de contratação em alguma ação ou ato que caracterize participação nas irregularidades detectadas. Dessa forma, pode-se afirmar que suas alegações os isentaram das condutas que lhes foram imputadas.

252. Cabe comentar que, na ação penal relacionada aos ilícitos ocorridos no contrato em tela, os integrantes da comissão não foram denunciados, tendo atuado como testemunhas dos fatos.

253. A razão para sua exclusão dos integrantes da comissão do rol de responsáveis reside no fato de que, conforme seus apontamentos, a comissão especial de contratação não apresentou efetiva atuação na fase interna da licitação, sendo até mesmo extinta, por pedido do coordenador da comissão (DIP INTER-CORP 32/2010).

254. Conforme as alegações dos integrantes da comissão especial de licitação, tal comissão não chegou a atuar na fase interna da licitação, em que houve somente uma única e preliminar reunião, na qual foram apresentadas as linhas gerais a respeito de seu escopo, conforme consta do DIP Presidência 121/2013. Nessa única reunião da comissão especial de contratação, tratou-se somente de uma apresentação de um projeto similar ao de SMS, implantado na TRANSPETRO. Ressalta-se que não foram debatidos os trabalhos que seriam desenvolvidos, as atribuições que seriam conferidas a cada membro da comissão ou mesmo estipulado alguma data para um novo encontro da comissão.

255. Assim, os seus integrantes não contribuíram na elaboração do projeto básico nem na decisão do formato da licitação, sem assim terem tido condições de evitar a ocorrência dos achados levantados pela equipe de auditoria (cerceamento do caráter competitivo da licitação, projeto básico incompleto e deficiente e erros no orçamento base e termo de referência).

### **XIII. Razões de justificativa do Sr. Ulisses Sobral Calile, empregado da Petrobras com participação na fase interna da licitação**

256. O Sr. Ulisses Sobral Calile, empregado da Petrobras, não consta como integrante da Comissão Especial de Contratação, de acordo com o seu documento de designação (DIP INTER-CORP 32/2010, peça 113), porém, teve participação na fase interna da licitação dos serviços de SMS que resultaram no contrato com a CNO em análise.

257. O empregado em análise foi responsabilizado, em conjunto com a citada comissão especial de contratação, em princípio, por ter participado da condução, na fase interna da licitação, dos processos de licitação dos serviços de SMS que apresentaram as irregularidades constantes do relatório da equipe de auditoria do TCU.

258. Conforme suas razões de justificativa (peça 253), o Sr. Ulisses Sobral Calile, empregado da Petrobras, não era membro da Comissão Especial de Contratação, instituída pelo DIP Inter-Corp 32/2010, não tendo assim qualquer responsabilidade na condução da fase interna da licitação.

259. Entretanto, em face de sua experiência acumulada na Petrobras e suas subsidiárias (Transpetro), o empregado teria sido convidado pela ANI (Área de Negócios Internacionais da Petrobras) para participar do projeto PAC-SMS, já em andamento. O objetivo de sua participação seria de compor a equipe de fiscalização dos contratos de execução e de acompanhamento.

260. Embora o defendente não fizesse parte da citada comissão, ele admite ter participado neste período de algumas reuniões, com o objetivo de tomar conhecimento do processo, sem, porém, ter interferido nas decisões dos membros dessa comissão, tendo como principais atribuições acompanhar o andamento dos pareceres jurídicos e colaborar com a especificação técnica da contratação do PMO.

261. O responsável continua suas justificativas no sentido de que sua única participação efetiva, na fase interna da licitação, foi encaminhar ao Jurídico, mediante e-mail datado de 7/5/2010, a solicitação da mudança do tipo de licitação para melhor preço em razão de decisão gerencial. Em sua defesa, destacou que tal solicitação é respaldada pela legislação (art. 46 da Lei 8.666/93), no sentido de que a licitação do tipo "técnica e preço" destina-se "exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual", o que não era o caso da licitação sob comento.

262. Além disso, a Consultoria Jurídica da Petrobras teria dado parecer favorável a essa solicitação, afirma.

263. Após isso, o Sr. Ulisses Sobral Calile aduz que teria sido designado para compor a próxima Comissão de Licitação, após o encerramento da primeira, a qual seria conduzida pela Gerência de Contratação da ANI, cuja participação teria sido eminentemente técnica em relação ao contrato, porém nunca na fase interna da licitação.

264. Após apresentar suas considerações sobre sua participação no procedimento licitatório em avaliação, o empregado da Petrobras passa a discorrer das impropriedades levantadas pela equipe de auditoria do TCU, com o intuito de demonstrar que as atitudes tomadas pelos membros da Comissão, da qual não fazia parte, foram realizadas dentro do que estabelece a legislação em vigor.

265. Inicia a apresentação de suas justificativas relativamente à restrição à competitividade da licitação, afirmando que a citada comissão teria seguido as definições relativas à modalidade de licitação Convite, tendo em mente o artigo 22, § 3º da Lei nº 8.666/93 e o item 3.1.3 do Decreto nº 2745/98.

266. Portanto, segundo seu entendimento, teriam sido cumpridas todas as determinações legais, visto que, foram convidadas oito empresas do ramo do negócio a ser contratado, sendo apresentadas três propostas válidas.

267. Com relação ao prazo de publicidade do Convite, o defendente afirma que a legislação foi cumprida, sendo que, para a licitação em comento, foram concedidos ao todo 35 dias de prazo, após a prorrogação de 15 dias solicitada pela empresa que veio a ser contratada.

268. O responsável ressalta o fato de que a Comissão não teria conhecimento, e nem mesmo teria condições de o ter, de que havia um conluio entre quaisquer das empresas, agora informado por empresário em acordo de colaboração premiada.

269. Com relação à suspeita de licitação sem projeto básico, o defendente alega que, tendo em vista sua experiência nesse tipo de serviço na Petrobras, os serviços foram uma seleção e ajuntamento de documentos, consubstanciados nos documentos apresentados, além de alguns já serem padrão da empresa, todos em forma de minuta. Por este motivo, não foi necessário grande esforço da Comissão Especial.

270. Ressaltou que é praxe na Petrobras a contratação no modelo "turn-key", definido por meio do item 1.6 do Decreto 2.745/1998, nos seguintes termos:

detalhamento de projetos e execução de serviços, representado pelo fornecimento do pacote completo, desde a concepção e detalhamento dos projetos, passando pelas etapas de especificação e compras de equipamentos, fabricação, montagem nas dependências do cliente e finalizando com a execução de testes, colocação em funcionamento e garantia de desempenho.

271. O responsável afirmou ainda que os serviços descritos em todo o Memorial Descritivo e seus anexos que constam das PPU's representam o conceitual e básico para sua cotação e estão desenvolvidos e consolidados por empresas especializadas nessa logística tanto no Brasil como no exterior. São também de pleno conhecimento das empresas que atuam no segmento de manutenção desses sistemas e que foram convidadas para a licitação.

272. Desta forma, em seu entendimento, os serviços planilhados foram considerados como de detalhamento adequado, sendo que o detalhamento técnico dos serviços foi efetuado no campo, em fase de planejamento anterior ao início dos mesmos, através do Plano de Implantação dos Serviços, em consonância com o recomendado no Relatório da ATNAS. Afirma ainda que, quando o Relatório acusa a falta de detalhamento dos projetos executivos, os mesmos são refeitos corrigindo suas inconsistências.

273. Finalmente, sobre a ocorrência de erros no orçamento base, o empregado alega que a elaboração da documentação contratual teria sido baseada em uma estratégia que visou o atendimento da Carteira de Projetos de SMS da ANI, sendo que a documentação teria sido dimensionada em consonância com o levantamento da Carteira de Projetos, que obedeceria a uma metodologia específica com critérios definidos pelos órgãos de SMS da Petrobras.

274. Segundo o responsável, tal fato também teria sido considerado na estratégia adotada, onde se buscou um modelo de contratação que comportasse a flexibilidade necessária para atender a dinâmica e o cenário existentes.

275. Assevera que, durante o processo que levou à aprovação da Diretoria Executiva, a documentação referente à proposição em tela teria sido exaustivamente analisada pelos Gabinetes dos Diretores, sendo que, em reunião com os Assistentes (assessores dos Diretores), foi solicitado ao SMES Corporativo um parecer sobre o processo.

276. Argumenta que, em tal parecer, teriam sido analisados os documentos desenvolvidos ao longo desse processo, bem como aqueles relacionados ao processo inicial de identificação de necessidades de projetos em SMS nas Empresas da Área Internacional. Esse parecer, segundo o responsável, constaria como parte integrante do DIP INTER-CORP 213/2010 encaminhado à Diretoria Executiva com a solicitação de autorização da contratação.

277. O referido Parecer, segundo o responsável, destacaria os seguintes tópicos:

seja capaz de dar celeridade e abrangência aos projetos identificados. Por outro lado, nesse amplo contexto, a descrição dos projetos da carteira ocorreu em nível macro, de forma bastante geral, sem possibilidade de detalhamento - pelo menos de forma exaustiva para a maioria deles - e dificultando a definição de soluções precisas para desenvolvimento dos projetos nesse momento.

(...)

A Abrangência, não homogeneidade e nível de detalhamento atual dos projetos da Carteira permite ao SMS Corporativo apenas verificar, de forma geral, a possibilidade de desenvolvimento dos projetos com os recursos previstos. Somente uma análise profunda e detalhada de cada um dos projetos que compõe o Contrato, junto com informações detalhadas da realidade identificada em cada uma das Empresas envolvidas, permitiria afirmar a total adequabilidade do escopo às necessidades.

(...)

Não foi realizada uma comparação entre os valores unitários de cada um dos itens da PPU, dada a abrangência de fornecimento de serviços do contrato em questão e o elevado percentual relativo a serviços que não são efetivamente de SMS.

(peça 253, p. 12)

278. Encerrando suas razões de justificativa, o responsável destacou que, apesar de o menor preço global ter ficado 5,28% acima da estimativa, as eventuais discrepâncias que surgiram nos preços unitários foram tratadas e acertadas com novos DFP's, os quais foram retificados pela empresa de melhor proposta.

#### **XIV. Análise**

279. As alegações trazidas aos autos pelo Sr. Ulisses Sobral Calile não esclareceram as irregularidades apontadas no relatório da equipe de fiscalização, conforme se verá a seguir.

280. Verificou-se que sua conduta se mostrou culpável e reprovável, agindo de forma imprudente e negligente, ao conceber o projeto básico constante do edital, por meio de um ajuntamento de serviços já realizados na companhia, e o modelo de contratação das soluções de SMS, que levou ao cerceamento do certame licitatório, no âmbito da comissão especial de contratação instituída pelo DIP INTER-CORP 32/2010.

281. O responsável em análise deveria ter contribuído no sentido de solicitar o aprofundamento dos estudos e dos detalhamentos constantes do projeto básico, de modo que suas informações se tornassem completas e suficientes para o perfeito entendimento do objeto em licitação, além de indicar a modalidade de concorrência para a licitação, tendo em vista o vulto do valor, acima dos US\$ 800 milhões de reais, e a complexidade e quantidade de serviços a serem realizados, em nove praças internacionais.

282. Cabe mencionar que a sentença penal condenatória em desfavor do responsável em exame indica que a vinda do responsável da Transpetro teria ocorrido ainda na etapa do procedimento licitatório do PAC-SMS.

283. Suas alegações relativas às irregularidades em si não trazem fatos novos, quando comparados aos argumentos apresentados pelos demais responsáveis e já examinados acima nesta instrução.

284. Com relação a sua atuação no processo de produção do edital de licitação e seus documentos anexos, tais como projeto básico, memorial descritivo, orçamento base e termos de referência, o empregado da Petrobras alega que teve, como principais atribuições, acompanhar o andamento dos pareceres jurídicos e colaborar com a especificação técnica da contratação do *Project Management Office*, sendo que sua única participação efetiva, na fase interna da licitação, teria sido encaminhar ao Jurídico a solicitação da mudança do tipo de licitação para melhor preço em razão de decisão gerencial.

285. Verifica-se, entretanto, que sua participação foi além da solicitação de alteração do tipo de licitação (técnica e preço para menor preço), por meio do encaminhamento da mensagem citada acima. Conforme consta das suas próprias razões de justificativas, alinhado ao depoimento dado pelos demais colegas da comissão de licitação à auditoria interna da Petrobras, o responsável, em conjunto com o coordenador da comissão em análise, participou da seleção dos serviços e ajuntamento de documentos, consubstanciados nos documentos apresentados, tendo em vista sua experiência na elaboração de projetos básicos para esse tipo de serviço na Petrobras. Nesse sentido, nota-se que o responsável reitera que, por esse motivo, não foi necessário grande esforço da Comissão Especial para a elaboração do citado projeto.

286. Assim, faz-se a avaliação dos argumentos trazidos pelo Sr. Ulisses Sobral Calile da mesma forma com que foi realizada para o seu colega e coordenador da comissão especial, o Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho.

287. Conforme seus apontamentos, tanto o empregado em análise da companhia, quanto o coordenador da comissão de licitação, elaboraram o projeto básico, sem ao menos apresentar ou consultar a citada comissão, com vistas à discussão do escopo de serviços necessários. Tampouco foi produzido qualquer levantamento da situação dos ativos internacionais com necessidade de realização dos serviços de SMS.

288. Pode-se afirmar, desse modo, que o Sr. Ulisses Sobral Calile também se mostrou, no mínimo, imprudente e imperito, ao utilizar para o projeto básico do caso em concreto um ajuntamento de documentos de serviços de SMS já realizados nas instalações nacionais da Petrobras, sem verificar as especificidades inerentes a cada um dos sítios de refinarias e demais plantas industriais internacionais. O responsável, em conjunto do coordenador, deveria, ao menos, ter verificado a compatibilidade dos serviços elencados com as necessidades das instalações em que os serviços serão realizados, consultando os relatórios das situações de segurança, meio ambiente e saúde dessas localidades. A assunção de que os serviços realizados nas instalações nacionais se replicariam nas instalações fora do país pode não ser a mais adequada, tendo em vista a diferença de tecnologias, construção e manutenção entre cada empresa e normas de cada país em que se encontram as instalações.

289. Outro fato importante é a condenação criminal em primeira instância por ilícitos relacionados ao contrato de que tratam os presentes autos, na data de 11/01/2016, e confirmada em grau recursal, por unanimidade, pela 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na data de 09/08/2017, dos responsáveis Jorge Luiz Zelada, Aluísio Teles Ferreira Filho, Alexandre Penna Rodrigues, Venâncio Pessoa Igrejas Lopes Filho, Ulisses Sobral Calile por infringirem o art. 90 da Lei 8.666/1993.

290. Frisa-se que, conforme apontado anteriormente, no caso de se utilizar o quadro do próprio órgão para a elaboração de um projeto básico, tal estudo dura meses e é elaborado por um corpo de engenheiros capacitados para tal. Em outras ocasiões, contrata-se uma empresa de engenharia para a sua concepção. Porém, por mais capacitado que o gestor seja, elaborar os estudos de projeto básico para a contratação de serviços que superam a casa dos US\$ 800 milhões, a serem executados em 9 países, sendo que cada instalação possui suas características próprias, por meio de ajuntamento de serviços normatizados denota, ao mínimo, imprudência e imperícia por parte de quem elaborou tal projeto.

291. Desse modo, pode-se afirmar que o empregado da Petrobras agiu de forma imprudente e sem perícia ao elaborar, em conjunto do coordenador da comissão de licitação, o projeto básico do contrato com a CNO em comento ao utilizar e reunir diversos serviços de diversas situações e instalações distintas, sem a devida avaliação necessária de qualquer corpo técnico competente e responsável pelo acompanhamento e elaboração de projetos de engenharia ou de C&M da companhia.

## CONCLUSÃO

292. Conforme visto, foram detectadas irregularidades graves no Contrato 6000.0062274.10.2, firmado entre a Petróleo Brasileiro S/A e a Construtora Norberto Odebrecht, para a prestação de serviços em áreas de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS), em empresas do Grupo Petrobras no exterior, firmado por meio de licitação realizada na modalidade convite (Convite Internacional 001/10-INTER-CORP/CCG/SDCT).

293. As irregularidades consistiram em: (i) Restrição ao caráter competitivo da licitação; (ii) Deficiências de projeto básico, sem a caracterização dos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço; e (iii) Deficiências no orçamento utilizado pela Petrobras na licitação.

294. Essas irregularidades graves foram corroboradas pela auditoria interna da Petrobras. Ademais, ex-executivos do Grupo Odebrecht mencionaram fatos ilícitos envolvendo o contrato e a licitação dos serviços de SMS da Petrobras, notadamente o Sr. Márcio Faria da Silva.

295. Semelhantemente, os ilícitos envolvendo o referido contrato foi objeto de denúncia criminal pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (Ação Penal 0232574-02.2014.8.19.0001), perante a 27ª Vara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Essa ação penal já foi julgada no mérito em 1ª e 2ª instância, resultando na condenação criminal de vários responsáveis.

296. O Ministério Público Federal no Paraná (MPF/PR) também ofereceu denúncia em desfavor de empregados da Petrobras, de operadores financeiros e de ex-executivos do Grupo Odebrecht, no bojo da 51ª fase da Operação Lava-Jato (Ação Penal 5023942-46.2018.4.04.7000). A denúncia foi recebida pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR e o processo encontra-se em sua fase instrutória.

297. Nestes autos, em face das irregularidades detectadas, em atenção ao Acórdão 2.812/2015-TCU-Plenário, foram promovidas as audiências de vários responsáveis, entre os quais, os membros da Diretoria Executiva da Petrobras à época dos fatos, o coordenador e os integrantes

da comissão responsável pela fase interna da licitação (elaboração do projeto básico e demais documentos que balizaram a contratação), além de um gerente executivo da área corporativa da Diretoria Internacional da Petrobras.

298. Segue, para melhor entendimento, tabela com a indicação dos responsáveis inicialmente arrolados e daqueles que permaneceram responsáveis pelas irregularidades apontadas (cerceamento do caráter competitivo da licitação, projeto básico inadequado e insuficiente para a caracterização do objeto em licitação, e erros no orçamento base), após análise das razões de justificativa apresentadas.

**Tabela 3:** Tabela dos responsáveis arrolados.

| <b>RESPONSÁVEL (IS)</b>   | <b>CULPABILIDADE</b>  |
|---|---|
| <b>Comissão especial de contratação</b><br>Aluísio Teles Ferreira Filho (coordenador da comissão);<br>Pedro Paulo Lofego Lobo,<br>Levi Rodrigues de Oliveira Junior,<br>Teofanes de Almeida Elias,<br>Luciano Seixas Pereira,<br>Laercio do Prado Freires<br>Renato Zanette<br>(membros da comissão)<br>Ulisses Sobral Calile<br>(empregado da Petrobras) | <b>Comissão especial de contratação</b><br>Culpado<br>Inocente;<br>Inocente;<br>Inocente;<br>Inocente;<br>Inocente;<br>Inocente;<br>Inocente;<br>(membros da comissão)<br>Culpado<br>(empregado da Petrobras) |
| <b>Gerente Executivo da área corporativa da Diretoria Internacional da Petrobras</b><br>Alexandre Penna Rodrigues   | <b>Gerente Executivo da área corporativa da Diretoria Internacional da Petrobras</b><br>Culpado   |
| <b>Diretor da Área Internacional da Petrobras</b><br>Jorge Luiz Zelada,   | <b>Diretor da Área Internacional da Petrobras</b><br>Culpado  |
| <b>DIRETORIA EXECUTIVA DA PETROBRAS:</b><br>José Sérgio Gabrielli de Azevedo,<br>Paulo Roberto Costa,<br>Almir Guilherme Barbassa<br>Renato de Souza Duque<br>Maria das Graças Silva Foster<br>Guilherme de Oliveira Estrella<br>Jorge Luiz Zelada,   | <b>DIRETORIA EXECUTIVA DA PETROBRAS:</b><br>Inocente;<br>Inocente;<br>Inocente;<br>Inocente;<br>Inocente;<br>Inocente;<br>Inocente;<br>Culpado  |

299. Nenhum dos responsáveis conseguiu justificar as irregularidades. Não obstante, parte dos responsáveis logrou êxito em eximir ou mitigar sua culpabilidade, fazendo com que não haja qualquer proposta de aplicação de sanções.

300. Por sua vez, diversos outros responsáveis tiveram sua responsabilização mantida, razão pela qual alvitra-se que sejam consideradas graves as condutas perpetradas pelos responsáveis, aplicando aos responsáveis a sanção de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, considerando, ademais, os indícios de dano ao erário cometido no contrato, conforme tratado no TC 032.088/2015-9.

301. Visando não haver *bis in idem* aos responsáveis e levando em conta o expressivo grau de reprovabilidade dos ilícitos praticados, os quais foram, inclusive, motivo de propositura de ações penais em desfavor dos responsáveis que tiveram sua culpabilidade mantida nestes autos, propõe-se que eventuais sanções pecuniárias aos responsáveis sejam deixadas para serem aplicadas naquele processo, notadamente a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, mais gravosa do que aquela que poderia ser aplicada nos presentes autos.

### **INFORMAÇÕES ADICIONAIS – PROCESSO DE TCE**

302. Conforme dito anteriormente, seguindo determinação constante do Acórdão 2.812/2015-TCU-Plenário, foi aberto outro processo (TC 032.088/2015-9) com vistas a definir o débito na execução do Contrato 6000.0062274.10.2, firmado entre a Petróleo Brasileiro S/A e a Construtora Norberto Odebrecht, para a prestação de serviços em áreas de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS), em empresas do Grupo Petrobras no exterior.

303. Os arrolados nesta instrução serão citados no referido processo, no sentido de ressarcir, junto à empresa contratada, o débito levantado no processo conexo.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

304. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar graves as infrações cometidas pelos Srs. Aluísio Teles Ferreira Filho (459.041.117-20); Ulisses Sobral Calile (466.895.407-15), Alexandre Penna Rodrigues (221.581.036-04) e Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34);

b) declarar os responsáveis acima mencionados inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

c) apensar os presentes autos ao TC 032.088/2015-9.”

7. O diretor da unidade técnica, com a anuência do secretário (peças 381-382), divergiu parcialmente da proposta do auditor:

“(…)

4. A instrução elaborada pelo AUFC Marcelo Orlandi Ribeiro se dedicou a examinar as razões de justificativa dos responsáveis, tendo concluído pelo acolhimento das razões de justificativa dos membros da Diretoria-Executiva da Petrobras à época (Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Paulo Roberto Costa, Almir Guilherme Barbassa, Renato de Souza Duque, Guilherme de Oliveira Estrella e Sra. Maria das Graças Silva Foster), rejeitando apenas as alegações do Sr. Jorge Luiz Zelada e mantendo sua responsabilização.

5. Ademais, a instrução propõe o acolhimento das razões de justificativa de alguns componentes da comissão especial de contratação, enquanto avalia que as alegações dos Srs. Aluísio Teles Ferreira Filho e Ulisses Sobral Calile devem ser rejeitadas.

6. De plano, cabe registrar que estou de acordo com o exame efetuado pelo auditor em relação aos componentes da Comissão Especial de Contratação. As evidências dos autos indicam que, excetuando-se os Srs. Aluísio Teles Ferreira Filho e Ulisses Sobral Calile, na prática, os demais integrantes da Comissão Especial de Contratação não participaram das deliberações que deram causa às irregularidades.

7. Já no tocante aos integrantes da Diretoria-Executiva, com as devidas vênias e reconhecendo a qualidade técnica do trabalho executado pelo auditor, propugno que cabe a responsabilização de todos os seus membros, apenas variando o grau de culpabilidade e a sanção a ser aplicada a cada um, conforme exposto a seguir.

## **RESPONSABILIDADE DOS INTEGRANTES DA DIRETORIA-EXECUTIVA DA PETROBRAS**

### **I. Resumo dos argumentos dos responsáveis (peças 250 e 297) e da análise efetuada pelo auditor**

8. Em síntese, no tocante às alegações relacionada a responsabilidade subjetiva, os integrantes da diretoria-executiva, cujas razões de justificativa foram acolhidas pelo auditor, argumentam, na peça 250, que:

a) o gestor de uma empresa poderia presumir que os atos praticados por seus subordinados foram legítimos;

b) o diretor internacional, por ser diretamente ligado ao processo que fundamentou a contratação, seria aquele ao qual caberia eventual aprofundamento no exame das questões relacionadas a licitação e contratação;

c) a regra do *business judgement rule*, ou teoria da decisão negocial, estabeleceria que, quando os administradores de uma empresa agem de boa-fé, com base em conhecimento e informações transmitidos por seus subordinados, estariam isentos de responsabilidade pessoal por eventual prejuízo causado por suas decisões;

d) a teoria da decisão negocial estaria consignada nos art. 153 a 155 da Lei 6.404/1976, tendo sido internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro;

e) suas ações teriam ocorrido de boa-fé, de maneira diligente e proba, não lhes sendo possível exigir conduta diversa, haja vista que haveria uma situação emergencial a demandar a contratação e não lhes teria sido possível adentrar no conteúdo dos documentos produzidos pelos subordinados técnicos competentes;

f) a exigência de que os dirigentes máximos da Petrobras revisem minuciosamente todos os atos praticados por seus subordinados engessaria a atuação da estatal, o que teria sido consignado no Acórdão 1.791/2015-TCU-Plenário;

9. Em relação aos indícios de restrição à competitividade da licitação, os responsáveis supramencionados argumentam que:

a) a licitação teria urgência em sua realização;

b) haveria inicialmente uma lista de oito empresas de grande porte com atuação internacional passíveis de serem convidadas, o que demonstraria que a inexistência da baixa atratividade do objeto para empresas internacionais mencionada pela SecexEstataisRJ como causa da irregularidade;

c) não teria sido possível, à época, suspeitar de eventual atuação fraudulenta de empresas construtoras de obras públicas;

d) o prazo para apresentação das propostas (outra das causas mencionadas pela SecexEstataisRJ) teria sido aumentado de 20 (vinte) para 35 (trinta e cinco) dias, após solicitação de uma das licitantes, tendo sido apresentadas três propostas válidas;

e) a disponibilidade do edital em língua inglesa não seria exigível pela legislação ou pelos critérios aplicáveis (essa também é uma das causas elencadas pela SecexEstataisRJ para a irregularidade);

f) a ausência de parcelamento do objeto, mencionada pela SecexEstataisRJ, teria sido uma estratégia selecionada exclusivamente pela Diretoria Internacional da Estatal, motivada pela necessidade de padronização dos serviços e por ganho de escala;

10. Já no tocante aos indícios de deficiências do projeto básico da contratação, os integrantes da Diretoria-Executiva da Petrobras reconhecem essa falha, porém argumentam que haveria urgência da contratação a fim de mitigar os riscos de SMS nas plantas da Petrobras no exterior.

11. Aliado a isso, o escopo do certame seria “grandioso” (peça 250, p. 16), o que teria levado:

(...) os defendentes a anuir com a assertiva de **que não haveria tempo hábil para detalhar minuciosamente o projeto básico em um primeiro momento, tampouco a sua orçamentação**, sobremaneira porque o desenvolvimento de tais documentos se deu por órgãos técnicos competentes da Companhia, dotados da expertise necessária à sua formalização.

Em vista disso, aprovou-se a estratégia refletida no certame e, por natural conseqüência, no Contrato Master firmado com a CNO. Isto porque pareceu aos defendentes, haja vista as informações técnicas que a época lhes foram exibidas, **razoável licitar com projeto básico minimamente dotado de elementos suficientes para viabilizar a contratação o qual seria posteriormente detalhado**. Ante a inexistência de tempo hábil para o detalhamento das necessidades de SMS em cada site da PETROBRAS, revelou-se pertinente a opção pela formalização de um contrato abrangente, que precificasse uma ampla variedade de bens e serviços, e que pudesse suportar **o atendimento às necessidades locais ainda não efetivamente detalhadas**.

(peça 250, p. 16, grifo nosso)

12. Dessa maneira, o contrato teria sido concebido como um contrato “guarda-chuva”, na qual a Petrobras não pretendia executar a totalidade de seu objeto, mas apenas buscava cobrir contratualmente eventuais necessidades surgidas.

13. Apesar disso, argumentam que teriam agido de forma diligente ao condicionar a emissão das autorizações de serviço (AS) apenas após detalhamento do projeto básico para cada um dos locais previstos, de modo que a execução contratual só poderia ser iniciada após essa pormenorização do projeto. Esse argumento seria comprovado pela celebração do 5º Termo Aditivo, o qual teria buscado ajustar o contrato.

14. Alegam, a mais, que não seria atribuição dos diretores-executivos da empresa analisar profundamente as composições de preços, invocando como fundamento para tanto o Acórdão 1.791/2015-TCU-Plenário.

15. Por fim, argumentam que, assim que os trabalhos de auditoria interna da Petrobras identificaram irregularidades, teriam tomado medidas visando corrigir o contrato 6000.0062274.10.2 e reparar eventuais prejuízos cometidos em desfavor da Petrobras.

16. Apontam para a celebração do 5º Termo Aditivo e para o ajuizamento das ações em desfavor da contratada também como medidas que visaram corrigir os problemas.

17. Cabe comentar que as razões de justificativa dos Sr. Renato de Souza Duque são muito similares às expostas acima. O Sr. Paulo Roberto Costa não apresentou defesa. O caso do Sr. Jorge Luiz Zelada (diretor internacional) é diferente, haja vista que o auditor rejeitou suas razões de justificativa e propõe que lhe sejam aplicadas sanções.

## II. Síntese da análise efetuada pelo auditor

18. A análise efetuada pelo auditor acerca das razões de justificativa dos Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Paulo

Roberto Costa, Renato de Souza Duque e pela Sra. Maria das Graças Silva Foster foi a mesma, a qual é sintetizada a seguir.

19. O auditor entendeu, à luz das evidências dos autos e das razões de justificativa apresentadas, que, à exceção do caso do Sr. Jorge Luiz Zelada, não haveria elementos suficientes que “permitam ligar as condutas apresentadas pela diretoria executiva com as irregularidades apontadas”.

20. Na visão do auditor, não seria possível exigir conduta diversa dos integrantes da diretoria-executiva, excetuando-se o caso do Sr. Jorge Luiz Zelada.

21. O fundamento invocado pelo auditor em seu exame reside na teoria da decisão negocial e no direito de confiar. De acordo com o auditor, ambos os institutos estariam previstos na Lei 6.404/1976.

22. Nesse diapasão, sustenta o auditor que “os gestores de uma companhia têm o direito de confiar e presumir que todos os atos praticados por seus subordinados foram legítimos, desde que eles possuam aparência idônea e não existam motivos razoáveis para desconfiar dessas informações”.

23. O auditor também assevera que a teoria da decisão negocial protegeria os gestores máximos das empresas estatais em razão de atos de gestão praticados de boa-fé.

24. Exemplifica que o TCU teria aplicado sanções ao então presidente da Petrobras no caso tratado no Acórdão 2.005/2017-TCU-Plenário (Refinaria Vale do Paraíba – REVAP). Porém, alega que o caso da REVAP seria distinto do caso ora em exame, uma vez que, naquela situação, o ex-presidente da estatal teria sido alertado pelo TCU acerca dos riscos de irregularidades no contrato, enquanto, no caso do contrato SMS, não teria havido nenhum alerta anterior à concretização das irregularidades.

25. Ademais, o exame procedido na instrução assinala que não teria havido omissão da diretoria-executiva da Petrobras, haja vista que teria agido em dois atos de aprovação, um deles relativo ao procedimento licitatório e outro ao contrato firmado com a Construtora Norberto Odebrecht S.A. (CNO).

26. Dessa maneira, considerando a teoria da decisão negocial e o direito de confiar, o auditor considerou que a diretoria-executiva teria aprovado a realização da licitação e o contrato firmado com a CNO baseados em documentos apresentados pela comissão especial de contratação, pela gerência executiva e pela Diretoria Internacional. Esses documentos, segundo o auditor, teriam caracterizado a necessidade de urgência na contratação decorrente dos riscos ambientais, sociais e materiais nas plantas da Petrobras.

27. O auditor destaca que, na ação penal instaurada em face de ilícitos praticados no contrato SMS ora em exame, apenas o ex-diretor internacional Jorge Luiz Zelada foi acusado criminalmente. Os demais integrantes da diretoria-executiva não constaram da denúncia do Ministério Público.

28. Apesar disso, o auditor considera que os responsáveis não lograram êxito em elidir as irregularidades de restrição à competitividade, de deficiência do projeto básico e do orçamento-base da licitação.

### **III. Exame técnico da Subunidade acerca da responsabilização dos integrantes da Diretoria-Executiva**

29. Primeiramente, cabe observar que os integrantes da diretoria-executiva não conseguiram justificar ou elidir as irregularidades coletadas e evidenciadas na auditoria.

30. No tocante ao exame das justificativas dos defendentes atinentes aos indícios de restrição à competitividade, estou de acordo com todas as ponderações feitas pelo auditor, razão pela qual deixo de repeti-las. O auditor conseguiu demonstrar que os indícios de restrição à competitividade ainda são corroborados pelas evidências de fraude à licitação disponíveis nas ações penais relativas ao caso.

31. Ao contrário, as alegações dos ex-diretores só demonstram que, na realidade, todos estavam cientes das deficiências do projeto básico da contratação ao aprovarem a realização da licitação.

32. Conforme a peça 250, p. 16, os responsáveis deixam claro que estavam cientes da falta de elementos no projeto básico. Semelhantemente, resta evidente de suas alegações que o objeto do contrato não foi adequadamente caracterizado, de modo que, segundo os termos dos próprios defendentes, o contrato seria do tipo “guarda-chuva” e na execução contratual seriam definidos quais serviços seriam necessários ou não.

33. Essa é, na realidade, mais uma evidência das deficiências do projeto básico. Conforme o item 1.3 do Decreto 2.745/1998:

1.3 Nenhuma obra ou serviço será licitado sem a aprovação do projeto básico respectivo, com a definição das **características, referências e demais elementos necessários ao perfeito entendimento, pelos interessados, dos trabalhos a realizar**, nem contratado, sem a provisão dos recursos financeiros suficientes para sua execução e conclusão integral.

(grifo nosso)

34. Além disso, o item 5.4.2, alínea “a” do mesmo decreto dispõe que:

5.4.2 O edital da concorrência deverá conter o número de ordem em série anual, a sigla da unidade administrativa interessada, a finalidade da licitação, a menção de que será regida por esta Norma e, mais, as seguintes indicações:

a) **o objeto da licitação, perfeitamente caracterizado e definido, conforme o caso, pelo respectivo projeto**, normas e demais elementos técnicos pertinentes, bastantes para permitir a exata compreensão dos trabalhos a executar ou do fornecimento a fazer;

(grifo nosso)

35. Ou seja, mesmo para serviços de engenharia executados pela Petrobras, é essencial que o projeto básico da contratação indique, defina e caracterize perfeitamente o objeto.

36. A jurisprudência do TCU (cf. Súmula TCU 261/2010) indica que, em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

37. Observa-se que os termos do Decreto 2.745/1998 relativos às exigências de completude e suficiência do projeto básico se assemelham àquelas que constam no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, a qual fundamenta a Súmula TCU 261/2010.

38. Nesse diapasão, com as vênias de estilo, divirjo do exame procedido pelo auditor quando afirma que não haveria elementos que “permitam ligar as condutas apresentadas pela diretoria executiva com as irregularidades apresentadas”.

39. Na realidade, conforme demonstram as próprias razões de justificativa dos responsáveis, os integrantes da diretoria executiva, consciente e voluntariamente, aprovaram a

realização de uma licitação que contava com um projeto básico que eles sabiam ser deficiente e ilegal.

40. Trata-se de uma conduta irregular e que tem nexo de causalidade direto com as ilegalidades tratadas nestes autos. Caso a diretoria executiva não houvesse aprovado os termos da licitação, as irregularidades não teriam sido concretizadas, o que corrobora o nexo de causalidade descrito.

41. Passo a examinar as excludentes de culpabilidade invocadas pelos defendentes, as quais foram acolhidas pelo auditor.

42. A primeira excludente de culpabilidade invocada pelo ex-integrantes da diretoria executiva diz respeito a uma alegada urgência na realização do certame, em vista dos riscos sociais, materiais e ambientais nas plantas da Petrobras no exterior.

43. Ocorre que esses riscos são totalmente **previsíveis**. Plantas industriais, em quase todos os países do mundo, requerem cuidados com saúde, meio ambiente e segurança (SMS), inclusive para cumprimento das regulações locais relacionadas a essas questões.

44. Portanto, caberia aos gestores da Petrobras terem conduta diligente em planejar melhor a contratação para essa questão, tendo em vista que se tratava de **algo completamente previsível**, de modo que fosse evitada a urgência artificial que, por final, foi necessária.

45. Ou seja, na realidade, a alegada urgência foi fruto de desídia ou ausência de diligência dos gestores máximos da Petrobras em buscarem planejar contratações que seriam previsíveis em face da operação de plantas industriais em diversos países.

46. O caso concreto não trata de uma contratação emergencial decorrente de um desastre natural ou de caso fortuito ou força maior. Trata-se de uma necessidade corriqueira e previsível para operação de instalações petrolíferas em quase qualquer país do planeta.

47. A jurisprudência do TCU corrobora o entendimento de que não é legítimo realizar contratações emergenciais em face de urgência ou necessidade previsível decorrente de omissão ou desídia do próprio gestor. Conforme os Acórdãos 1.796/2018, 1.122/2017, 202/2015, 3.076/2010, 1.030/2008, todos do Plenário, e o Acórdãos 4.570/2014-TCU-Primeira Câmara, 2.055/2013-TCU-Segunda Câmara, 7.557/2010-TCU-Segunda Câmara, **é irregular a contratação tida como emergencial, sempre que não esteja presente o elemento da imprevisibilidade dos acontecimentos futuros**, pois, nesses casos, restam demonstradas a falta de planejamento e a desídia administrativa por parte do gestor público.

48. Em outras palavras, o fato de a necessidade de SMS nas plantas petrolíferas da Petrobras ser algo previsível torna irregular qualquer contratação tida como emergencial e, na prática, demonstra que houve falta de planejamento e desídia administrativa por parte dos gestores da Estatal.

49. Além disso, o Acórdão 2.988/2014-TCU-Plenário estabelece que a contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993). Ou seja, no caso concreto, em vista da situação emergencial, caberia aos gestores da Petrobras, no mínimo, efetuarem uma contratação urgente para, nesse ínterim, prepararem uma licitação adequada e com todos os elementos requeridos.

50. Todos esses fundamentos afastam a excludente de culpabilidade invocada pelos responsáveis.

51. A segunda excludente de culpabilidade se refere às teorias da decisão negocial e do direito de confiar. Ambas as alegações foram acolhidas pelo auditor, e segundo os responsáveis, estariam previstas nos art. 153 a 155 da Lei 6.404/1976.

52. Novamente, peço licença para divergir do auditor nessa questão, conforme passo a expor a seguir.

53. Conforme já mencionado, os ex-diretores da Estatal estavam cientes, no momento de sua deliberação, acerca das irregularidades e deficiências do projeto básico e do orçamento da licitação. E, dessa maneira, há que se considerar que sua deliberação não ocorreu com a devida cautela ou o “cuidado” explicitamente mencionado no art. 153 da Lei 6.404/1976.

54. Ou seja, não houve nenhum cuidado por parte dos diretores, os quais aprovaram uma peça técnica sabidamente irregular e ilegal. Os diretores, na prática, submeteram a Estatal a risco de ocorrência de prejuízos, o que viola o art. 155, inciso II, da Lei 6.404/1976, ao terem se omitido em defender a Companhia de ilegalidades e irregularidades.

55. Nesse diapasão, o Acórdão 981/2017-TCU-Plenário registra que a falta de diligência da alta administração, incluindo o dirigente máximo da entidade, na defesa dos interesses da sociedade de economia mista e na adoção de ações efetivas para evitar prejuízos à estatal, caracteriza infração aos deveres de diligência e supervisão dos administradores previstos nos arts. 153, 154 e 155 da Lei 6.404/1976 e grave infração a norma legal, justificando a aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

56. Ademais, cabe consignar que, além das exigências da Lei 6.404/1976, os dirigentes de Sociedades de Economia Mista se submetem aos ditames do Direito Administrativo e outros princípios constitucionais da Administração Pública.

57. Nesse sentido, conforme a jurisprudência do TCU (cf. Acórdãos 1.001/2018-TCU-Primeira Câmara, 7.437/2018-TCU-Segunda Câmara, 2.818/2015-TCU-Plenário, 2.147/2015-TCU-Plenário, 1.155/2015-TCU-Plenário, 3.241/2013-TCU-Plenário, 2.603/2011-TCU-Plenário, 7.694/2010-TCU-Primeira Câmara, 1.715/2008-TCU-Plenário), o dirigente máximo de órgão ou entidade da Administração Pública pode ser responsabilizado quando comprovada omissão grave no seu dever de regulamentação e supervisão dos subordinados.

58. Além disso, esses arestos também suportam o entendimento de que, ao administrador público, é imposto o poder-dever de fiscalizar e de revisar os atos de seus subordinados, sob pena de responder por culpa *in vigilando* e culpa *in eligendo* perante o TCU. Ou seja, o superior hierárquico deve exercer o papel de direção, coordenação e supervisão dos trabalhos de seus subordinados, sendo obrigado a corrigir as graves lacunas ou omissões eventualmente por eles incorridas.

59. Convém ressaltar o que TCU deliberou no Acórdão 1.155/2015-TCU-Plenário: a aprovação de projeto de engenharia deficiente ou desatualizado pelo gestor responsável é passível de responsabilização, por constituir manifestação expressa de concordância com as análises técnicas precedentes de subordinados por ele designados (culpa *in eligendo*) e supervisionados (culpa *in vigilando*).

60. Vale destacar que as falhas contidas no projeto básico e no orçamento-base da licitação não eram minúcias técnicas inacessíveis. Antes, tratavam-se de erros grosseiros facilmente verificáveis num exame simples e mínimo exigível por dever de diligência dos responsáveis, haja vista que sequer o objeto da contratação estava corretamente definido (os próprios responsáveis definem o objeto do contrato como um “guarda-chuva”, podendo abarcar um amplo espectro de serviços não completamente definidos ou caracterizados no projeto básico), conforme amplamente descrito na instrução.

61. O fato de o objeto ser vultoso (quase 1 bilhão de dólares estadunidenses) e relevante para a operação comercial da Petrobras (os serviços de SMS são essenciais para que as plantas

petrolíferas não tenham sua produção paralisada) torna ainda mais necessário o dever de diligência requerido dos dirigentes de uma sociedade de economia mista.

62. Ou seja, não se tem, no caso concreto, uma contratação de baixo valor financeiro e de pequena relevância ou impacto na operação da empresa estatal, a qual poderia ser encarada com controles ou verificações mais simplificadas. O contrato era de alto valor e essencial para a continuidade das operações da Petrobras.

63. Dessa maneira, não se pode dizer que os integrantes da Diretoria-Executiva da Estatal tenham agido com cautela ou diligência, haja vista que estavam conscientes das irregularidades presentes no projeto básico. Além disso, as evidências dos autos indicam que houve erro grosseiro por parte dos responsáveis em tela, considerando que o ato foi praticado com culpa grave, haja vista a consciência que os agentes tinham das deficiências do projeto básico.

64. Nesse sentido, a jurisprudência do TCU acima mencionada, aliada ao fato de o contrato ser materialmente vultoso e relevante para a operação da empresa, não se pode acolher o excludente de culpabilidade alegado pelos ex-diretores da Petrobras.

65. Ainda sobre o tema do *business judgement rule*, cabe anotar a análise efetuada pelo TCU no bojo dos Acórdãos 2.546/2017 (falhas graves de gestão na implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj) e 3.052/2016 (falhas graves de gestão na implantação da Refinaria do Nordeste - RNEST). Em ambos os casos, o TCU baseou-se em uma paradigmática deliberação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), conforme voto proferido pelo Diretor Pedro Marcílio, no Processo Administrativo Sancionador CVM n. RJ2005/1443, julgado em 10/5/2006.

66. Nessa deliberação, a CVM assinala os três princípios essenciais para que uma decisão gerencial possa ser protegida pelo *business judgement rule*, a saber:

Para utilizar a regra da decisão negocial, o administrador deve seguir os seguintes princípios:

(i) Decisão informada: A decisão informada é aquela na qual os administradores basearam-se nas informações razoavelmente necessárias para tomá-la. Podem os administradores, nesses casos, utilizar, como informações, análises e memorandos dos diretores e outros funcionários, bem como de terceiros contratados. Não é necessária a contratação de um banco de investimento para a avaliação de uma operação;

(ii) Decisão refletida: A decisão refletida é aquela tomada depois da análise das diferentes alternativas ou possíveis consequências ou, ainda, em cotejo com a documentação que fundamenta o negócio. Mesmo que deixe de analisar um negócio, a decisão negocial que a ele levou pode ser considerada refletida, caso, informadamente, tenha o administrador decidido não analisar esse negócio; e

(iii) Decisão desinteressada: A decisão desinteressada é aquela que não resulta em benefício pecuniário ao administrador. Esse conceito vem sendo expandido para incluir benefícios que não sejam diretos para o administrador ou para instituições e empresas ligadas a ele. Quando o administrador tem interesse na decisão, aplicam-se os standards do dever de lealdade (*duty of loyalty*).

32. Existem, no entanto, situações em que, além de operações em que se tenha interesse, o Poder Judiciário não aceita a aplicação da regra da decisão negocial. Por exemplo, não se aceita a completa alienação das decisões negociais, alegando-se falta de competência ou de conhecimento. Também não são protegidas pela regra da decisão negocial as decisões tomadas visando a fraudar a Companhia, ou seus acionistas, ou aquelas que não tenham sido tomadas em boa fé.

(grifo nosso)

67. No caso concreto, observa-se que decisão tomada pelos gestores da Petrobras não contou com informações razoavelmente necessárias. As deficiências de projeto básico eram evidentes aos diretores, e portanto, estavam ausentes informações essenciais para que a decisão a ser tomada pudesse ser caracterizada como informada nos termos expostos acima.

68. O auditor também invoca o fato de que não teria havido alerta prévio por parte do TCU acerca das irregularidades tratadas no caso concreto como um potencial excludente de culpabilidade.

69. Novamente, pedindo escusas ao auditor, anoto minha divergência em relação a esse ponto.

70. O fato de o controle externo não ter examinado um determinado contrato nem ter alertado acerca de potenciais irregularidades não exime o gestor de ser diligente e cuidadoso em sua atuação. Com efeito, o gestor constitui a primeira linha de defesa, segundo a abordagem das “Três linhas de defesa”, adotada pelo TCU no Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos e no Referencial de Combate à Fraude e Corrupção Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, ambos publicados em 2017.

71. Isso significa que, de acordo com essa abordagem, os gestores são a primeira linha de defesa por estarem mais próximos na execução das atividades cotidianas da organização. Por isso, têm a capacidade de identificar primeiro os problemas na execução das atividades e de responder a esses problemas. Como decorrência, são os responsáveis por definir e implementar os controles necessários.

72. Caberia, portanto, aos diretores da Petrobras serem diligentes o suficiente para impedir a materialização de riscos de ocorrência de irregularidades em contratos de grande vulto, como o do caso concreto, sem que haja necessidade de que o controle externo faça alertas prévios.

73. Ademais, conforme a jurisprudência desta Corte de Contas (cf. Acórdãos 1.001/2015, 1.000/2017 e 768/2018, todos do Plenário), as auditorias realizadas pelo TCU não conferem atestado de regularidade ao período ou ao objeto da fiscalização, pois apresentam exames específicos realizados de acordo com o escopo de cada trabalho.

74. Baseando-se, nesse princípio, o fato de o Tribunal não ter alertado ou se pronunciado sobre um determinado contrato ou objeto não confere permissivo ao gestor que cometa irregularidades.

75. Dessa maneira, conclui-se que as razões de justificativa dos Srs. Almir Guilherme Barbassa, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Renato de Souza Duque, Guilherme de Oliveira Estrella e Sra. Maria das Graças Silva Foster não merecem ser acolhidas, cabendo a aplicação de sanções aos responsáveis, conforme será tratado na seção seguinte deste pronunciamento.

76. Já o Sr. Paulo Roberto Costa permaneceu silente nos autos, caracterizando-se a revelia do responsável, uma vez que foi notificado acerca de sua audiência, conforme demonstra a peça 229 dos autos.

77. Considerando que as irregularidades não foram elididas e que as razões de justificativa trazidas pelos demais integrantes da Diretoria-Executiva da Petrobras não puderam ser acolhidas, o Sr. Paulo Roberto Costa também deve ser sancionado.

#### **IV. Propostas de sanções aos integrantes da Diretoria-Executiva**

78. Conforme assinalado pelo auditor, o contrato SMS firmado com a Construtora Norberto Odebrecht também é objeto de uma tomada de contas especial constante do TC 032.088/2015-9. Todas as questões atinentes aos indícios de débito e superfaturamento serão tratadas naqueles autos.

79. Naqueles autos, ficou claro que, à exceção do Sr. Jorge Luiz Zelada, não cabe responsabilizar os demais integrantes da Diretoria-Executiva em razão dos indícios de superfaturamento do contrato.

80. Por essa razão, eventuais sanções a serem aplicadas, decorrentes da rejeição das razões de justificativa dos responsáveis, estão adstritas ao art. 58 e 60 da Lei 8.443/1992.

81. Considera-se que a conduta executada pelos responsáveis foi culposa com elevada gravidade, haja vista que tinham ciência de algumas das irregularidades do projeto básico da licitação e que resultaram em expressivo dano aos cofres da Petrobras (conforme tratado no TC 032.088/2015-9), cabendo reprimenda proporcional ao grau de reprovabilidade da conduta.

82. Dessa maneira, propõe-se que, além da multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, os responsáveis sejam punidos com a inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, pelo período de cinco a oito anos.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO AJUSTADA

83. Feitas essas considerações, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo:

a) considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Paulo Roberto Costa (CPF: 302.612.879-15), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) aplicar aos Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF: 042.750.395-72, ex-presidente da Petrobras), Paulo Roberto Costa (CPF: 302.612.879-15, ex-diretor da Petrobras), Almir Guilherme Barbassa (CPF: 012.113.586-15, ex-diretor da Petrobras), Renato de Souza Duque (CPF: 510.515.167-49, ex-diretor da Petrobras), Guilherme de Oliveira Estrella (CPF: 012.771.627-00, ex-diretor da Petrobras) e Sra. Maria das Graças Silva Foster (CPF: 694.772.727-87, ex-diretora da Petrobras), individualmente, a multa prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das 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 do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) 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;

d) considerar graves as infrações cometidas pelos Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF: 042.750.395-72), Paulo Roberto Costa (CPF: 302.612.879-15), Almir Guilherme Barbassa (CPF: 012.113.586-15), Renato de Souza Duque (CPF: 510.515.167-49), Guilherme de Oliveira Estrella (CPF: 012.771.627-00), Aluísio Teles Ferreira Filho (459.041.117-20); Ulisses Sobral Calile (466.895.407-15), Alexandre Penna Rodrigues (221.581.036-04) e Jorge Luiz Zelada (447.164.787-34) e Sra. Maria das Graças Silva Foster (CPF: 694.772.727-87);

e) declarar os responsáveis mencionados na alínea “d” inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

f) pensar os presentes autos ao TC 032.088/2015-9.”

8. O Ministro Raimundo Carreiro, que passou a atuar no presente processo por força do art. 152 do Regimento Interno/TCU, registrou que, “nos dias 8/11/2018 e 27/11/2018, após a manifestação da unidade técnica, foram acostados aos autos os documentos às peças 383, 384, 385 e 389, nas quais alguns responsáveis solicitam cópias dos presentes autos, do TC 032.088/2015-9 (tomada de contas especial referente ao Contrato 6000.0062274.10.2, que contém peças sigilosas), bem como a concessão de prazo para se manifestarem sobre os documentos e elementos que não tiveram a oportunidade de contraditar”.

9. Diante disso, o então relator encaminhou os autos à **SeinfraOperações**, para que se pronunciasse sobre os referidos pedidos (peça 391).

10. O diretor da unidade técnica, com o aval do secretário, manifestou-se no seguinte sentido (peças 392-393):

“(…)

4. Após a SeinfraOperações ter concluído o exame das audiências, conforme peças 380, 381 e 382 destes autos, vários responsáveis (Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Mária das Graças Silva Foster, ex-diretores da Petrobras) compareceram novamente aos autos nas peças 383 e 389, requerendo, em síntese: (i) não inclusão do processo em pauta de julgamento antes de que seja deferida vista e cópia integral da tomada de contas especial (TCE) associada ao contrato SMS – TC 032.088/2015-9 (requerimento feito apenas na peça 383); (ii) oportunidade de apresentar nova manifestação, após a obtenção dos documentos e informações constantes da referida TCE.

5. Para tanto, alegam os responsáveis que a posição externada pela 2ª Diretoria Técnica na peça 381 teria se baseado em entendimentos constantes da TCE – TC 032.088/2015-9.

6. Nas peças 384 e 385, o responsável Sr. Alexandre Penna Rodrigues argumenta que, além de evidências constantes do TC 032.088/2015-9, o posicionamento desta unidade técnica também teria utilizado, como fundamentos, elementos como: (i) a sentença criminal condenatória proferida pela 27ª Vara Criminal da Comarca da Capital do Rio de Janeiro e confirmada em 9/8/2017 pela 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; (ii) os depoimentos contidos nos acordos de colaboração premiada dos Srs. Rogério Araújo e Márcio Faria, datados, segundo o responsável, de abril/2017 (na realidade, os depoimentos foram prestados em dezembro/2016). De acordo com esse responsável, todos esses elementos seriam, portanto, posteriores à apresentação de suas razões de justificativa, em 22/12/2015, o que tornaria necessário, na sua visão, ‘a abertura de vista ao requerente para que possa se manifestar sobre esses e demais elementos juntados aos autos após a apresentação das ‘Razões de justificativa’ (peça 384, p. 2).

7. Em razão desses requerimentos, o E. Ministro Relator Raimundo Carreiro prolatou despacho, constante da peça 391, no qual determina a esta unidade técnica que se pronuncie sobre os referidos pedidos, o que se passa a fazer a seguir.

## EXAME TÉCNICO

### I. Pedidos de vista e cópia da tomada de contas especial TC 032.088/2015-9

8. Em relação ao pedido de vista e cópia da tomada de contas especial TC 032.088/2015-9, observa-se que são dois grupos distintos de responsáveis que fazem essa solicitação: (i) os ex-diretores da Petrobras, Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Maria das Graças Silva Foster; e (ii) o Sr. Alexandre Penna Rodrigues, ex-funcionário da diretoria internacional da estatal.

9. Inicialmente, cabe comentar que, contrariamente ao alegado por alguns dos responsáveis, os entendimentos externados por esta Diretoria Técnica não se fundamentaram em elementos constantes da TCE – TC 032.088/2015-9, conforme comprova a peça 381, p. 5-11, destes autos. Em todo o pronunciamento, há apenas duas menções à TCE, sempre no sentido de apenas destacar sua existência (como uma forma de ilustrar as consequências gerais dos atos), mas **nunca como fundamento do exame** constante do pronunciamento da peça 381. Em outras palavras, os responsáveis foram chamados em audiência em função das decisões tomadas conjuntamente, em nível de diretoria, identificadas ainda durante a auditoria, e que levaram à licitação para contratação dos serviços de SMS com indícios de irregularidades graves. Contudo, não se apontou, no que tange à conduta dos ex-diretores, um nexo de causalidade direto e robusto desses atos de aprovação da licitação com os vultosos danos constatados *a posteriori*, durante a execução contratual, como

consequência de atos de outros responsáveis diretos, cuja análise pormenorizada do nexo de causalidade e da culpabilidade se desenvolve em processo de natureza distinta (TCE).

10. Os fundamentos adotados pela Diretoria Técnica para rejeitar as razões de justificativa dos ex-diretores da Petrobras – Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Maria das Graças Silva Foster – foram, em síntese: (i) as evidências dos autos (Relatório de Auditoria) acerca da conduta desses responsáveis; (ii) a jurisprudência do TCU; e (iii) a legislação pertinente, notadamente a Lei 6.404/1976 (Lei das S.A.s). Em nenhum momento foram invocados fatos ou evidências em tratamento no TC 032.088/2015-9 (TCE) para efetuar conclusões sobre as razões de justificativa dos responsáveis ouvidos em audiência no processo referente à auditoria (tipo RA).

11. Não poderia ser diferente, uma vez que, conforme pronunciamento da Unidade Técnica nas peças 47, 48 e 49 do TC 032.088/2015-9, os referidos responsáveis ex-integrantes da Diretoria Executiva da Petrobras não foram arrolados como responsáveis na Tomada de Contas Especial. Ficou claro que a conduta desses agentes, embora, frise-se, reprovável diante da exigência de zelo do gestor público, não teve relação direta com a ocorrência de superfaturamento (débito) durante a execução do contrato de SMS da Petrobras, celebrado com a Odebrecht.

12. Além de não terem sido arrolados naqueles autos de TCE, os responsáveis, nas peças 383 e 389, não trouxeram argumentos ou razões para serem habilitados como interessados no TC 032.088/2015-9 ou para intervir naqueles autos, conforme requer o art. 146 do Regimento Interno do TCU.

13. Por essas razões, não cabe deferir o pedido de vista e cópia do TC 032.088/2015-9 efetuado pelos representantes legais de Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Maria das Graças Silva Foster, em virtude da ausência de interesse naquele processo. Não se observa conexão entre os processos no tocante a esses responsáveis, sem prejuízo de reavaliar a matéria caso os responsáveis demonstrem razões legítimas para intervir na TCE, o que não ocorreu no presente momento.

14. Em relação ao Sr. Alexandre Penna Rodrigues, trata-se de um responsável arrolado na proposta de citação efetuada pela Unidade Técnica, nas peças 47, 48 e 49 do TC 032.088/2015-9, para a qual o Plenário do TCU solicitou alguns aprofundamentos nas análises, notadamente no procedimento de cálculo do débito, conforme Acórdão 130/2019-TCU-Plenário.

15. Portanto, para o Sr. Alexandre Penna Rodrigues, contrariamente ao que ocorre no caso dos ex-diretores da Petrobras, cabe conceder vista e cópia do TC 032.088/2015-9, alertando o responsável acerca do compartilhamento do sigilo das peças classificadas com restrição de acesso pela Petrobras, nos termos do Memorando Circular 42/2012-Segecex e de tabela de restrição de acesso a ser incluída naqueles autos, embora o responsável não tenha efetuado pedido de cópia naquele processo e sim neste.

16. Por economia e racionalização processual, e em homenagem ao princípio do formalismo moderado, não cabe aqui exigir que o responsável efetue o mesmo pedido no bojo do TC 032.088/2015-9. Basta, no entanto, autuar cópia da autorização que vier a ser proferida pelo Relator naqueles autos, tão somente para fins de registro.

17. Entretanto, cabe comentar que o advogado do Sr. Alexandre Penna Rodrigues já obteve cópia parcial daquele processo de TCE, conforme peça 45 do TC 032.088/2015-9, sem que tenha obtido as peças mais recentes, em particular a instrução da unidade técnica (peças 47, 48 e 49) e o Acórdão 130/2019-TCU-Plenário (peça 56), acompanhado de relatório (peça 59) e votos (peça 57 e 58).

## **II. Pedidos de não inclusão do processo em pauta de julgamento**

18. No tocante ao pedido complementar de não inclusão do presente processo em pauta de julgamento, observa-se que tal requerimento não encontra respaldo regimental, nem possui

previsão legal, haja vista a conclusão da etapa de instrução pela Unidade Técnica, nos termos do art. 160, §§ 1º a 3º do Regimento Interno do TCU.

### III. Pedidos de prazo adicional para complementação de razões de justificativa

19. A esse respeito, cabe destacar, conforme bem pontuado pelo E. Ministro Benjamin Zymler em despacho acostado à peça 80 do TC 013.389/2017-3:

4. Quanto ao requerimento da sociedade empresária (...) para que **se manifeste sobre o pronunciamento exarado pela SeinfraOperações**, tão logo tenha acesso aos documentos apresentados pela Petrobras, registro que **o sistema processual desta Corte não prevê** a intervenção dos responsáveis e interessados **após a conclusão da etapa da instrução**, principalmente para contraditar a manifestação da unidade técnica.

5. Nesse sentido, invoco os §§ 1º a 3º do art. 160 do Regimento Interno:

*‘§ 1º Desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos.*

*§ 2º Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo, sem prejuízo do disposto no § 3º do art. 157.*

*§ 3º O disposto no § 1º não prejudica o direito da parte de distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos ministros, ministros-substitutos e ao representante do Ministério Público.’*

5. Sendo assim, a abertura de prazo para que a empresa complemente sua defesa depende da análise a ser efetivada pela unidade técnica acerca do pedido de vista da documentação juntada pela Petrobras.

6. De todo modo, recebo os elementos acostados nas peças 74 a 79 como memoriais, a serem considerados por ocasião do exame de mérito do presente feito.

(destaques acrescidos)

20. Portanto, o ponto central para o deslinde dessa questão reside em avaliar se houve prejuízo ao contraditório e à ampla defesa dos responsáveis. Como assevera a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 174/2018-Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler), 2.566/2017-2ª Câmara (Rel. Ministro-substituto André Luís de Carvalho), 1.165/2015-Plenário (Rel. Ministro Raimundo Carreiro), vigora nesta Corte o princípio da ‘ausência de nulidade sem prejuízo’. Isto é, se não houver prejuízo comprovado ao contraditório e à ampla defesa, não há nulidade.

21. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) também caminha nesse sentido: nenhum ato será declarado nulo se da nulidade não resultar prejuízo para a defesa (cf. HC 159.617/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma; HC 149.989/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma; HC 163.718/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, entre outros).

22. Dessa maneira, é necessário examinar se houve algum prejuízo ao contraditório e à ampla defesa da parte.

23. Nesse contexto, o Sr. Alexandre Penna Rodrigues foi notificado de sua audiência em 7/12/2015 (cf. peça 226) e compareceu aos autos em 22/12/2015 (cf. peça 261). Embora haja algumas poucas informações citadas na instrução de mérito (peça 380) que são posteriores a essa data do envio da resposta à audiência, verifica-se que claramente elas são mencionadas apenas a título informativo. O fundamento essencial adotado para rejeitar as razões de justificativa do responsável residiu em relatórios internos da Petrobras, evidências da conduta do responsável (DIP INTER-CORP 213/2010) e conclusões a partir das evidências dos autos, as quais já traziam robustos indícios (provas circunstanciais) de irregularidades graves. Todas essas provas foram submetidas ao crivo do contraditório, haja vista que o responsável teve total acesso a elas, exercendo, em sua plenitude, a oportunidade de se manifestar acerca delas.

24. A sentença criminal condenatória em desfavor do responsável é citada apenas lateralmente, na peça 380, p. 20, com o objetivo de trazer informações públicas e notórias acerca do caso, principalmente os processos e investigações penais que ganharam ampla repercussão na imprensa. Outro ponto relevante é que, embora a sentença penal condenatória seja datada de 11 de janeiro de 2016 (ou seja, apenas 20 dias depois da apresentação das razões de justificativa pelo responsável), **o processo penal foi iniciado em 16/7/2014**, com boa parte das provas já tendo sido produzidas pelo MP/RJ a partir do oferecimento da denúncia nessa data. Dessa maneira, além de não ter sido utilizada como fundamento para o entendimento da Unidade Técnica, as informações prestadas na instrução acerca da sentença decorrente da referida ação penal **não caracterizam fatos novos**, constituindo mero reforço em relação a fatos de pleno conhecimento do responsável.

25. Semelhantemente à sentença judicial de janeiro/2016, os depoimentos dos colaboradores Srs. Márcio Faria e Rogério Araújo (ex-executivos da Odebrecht) foram citados apenas a título ilustrativo, igualmente na peça 380, p. 20, e também não serviram de fundamento para o pronunciamento de mérito desta Unidade Técnica no tocante à conduta específica do responsável.

26. Vale destacar que os Srs. Márcio Faria e Rogério Araújo não mencionam o nome do Sr. Alexandre Penna Rodrigues nos depoimentos em vídeo, sinteticamente colacionados na instrução da peça 380. Os depoimentos narram ilícitos e fraudes cometidos no bojo do contrato para a prestação de serviços de SMS em plantas da Petrobras no exterior e contextualiza várias irregularidades que já haviam sido identificadas por este Tribunal anteriormente, sem que o nome do Sr. Alexandre Penna Rodrigues tenha sido expressamente mencionado. O depoimento do Sr. Rogério Araújo menciona expressamente apenas os nomes do Diretor Jorge Zelada e do Gerente Aluísio Teles, sendo que este último teria solicitado 3% de propina para dividir com a ‘equipe’ da Petrobras, sem que o depoente soubesse todos os nomes ou como era feita essa divisão (fonte: <<http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/videos/t/delacoes-da-odebrecht/v/inquerito4383-rogerio-araujo-pac-sms-video-01/5797630/>>, acesso em 18/2/2019 - vídeo completo, com destaque para o trecho entre 21:40 e 22:10 - e <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/delacoes-da-odebrecht-ex-gerente-da-petrobras-e-suspeito-de-ter-contas-nao-declaradas-no-exterior.ghtml>>, acesso em 18/2/2019 – matéria jornalística que sintetiza o depoimento, sem citar qualquer outro nome que não os de Jorge Zelada e Aluísio Teles). Portanto, tampouco se trata de fato novo acerca do responsável em tela, ou que tenha fundamentado o exame de mérito efetuado pela SeinfraOperações.

27. Desse modo, entende-se que não houve qualquer prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa do Sr. Alexandre Penna Rodrigues, não havendo necessidade de reabertura de prazo para que o responsável se manifeste novamente, cabendo indeferir os pleitos de prazo adicional para manifestação complementar, sem prejuízo de que o responsável acoste memoriais aos autos, nos termos do art. 160, § 3º, do Regimento Interno do TCU.

28. Tendo em vista não haver delegação de competência para o indeferimento de cópias, o processo deve ser submetido ao pronunciamento do Exmo. Ministro-Relator.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

29. Feitas essas considerações, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo ao Exmo. Ministro-Relator:

a) deferir, por economia processual, o pedido de vista e cópia do TC 032.088/2015-9 efetuado pelo Sr. Alexandre Penna Rodrigues na peça 385, alertando o responsável acerca do compartilhamento do sigilo das peças classificadas com restrição de acesso pela Petrobras;

b) juntar cópia do pedido e do recibo de vista e cópia do TC 032.088/2015-9 àquele processo;

30. c) indeferir o pedido de vista e cópia do TC 032.088/2015-9 efetuado pelos Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella e Sra.

Maria das Graças Silva Foster, nas peças 383 e 389, em razão de esses responsáveis não terem sido arrolados naqueles autos e da ausência de interesse naquele processo, além de não haver estreita conexão entre os processos no tocante à conduta desses responsáveis, sem prejuízo de reavaliar a matéria caso os responsáveis demonstrem razões legítimas para intervir na TCE, o que não ocorreu até o presente momento;

d) indeferir o pedido de não inclusão do processo em pauta de julgamento, feito pelos Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella e Sra. Maria das Graças Silva Foster, nas peças 383 dos autos;

e) indeferir o pedido de concessão de prazo para manifestação complementar do Sr. Alexandre Penna Rodrigues, antes da inclusão do processo em pauta de julgamento, em razão de a rejeição de suas razões de justificativa proposta pela Unidade Técnica não ter sido fundamentada em qualquer elemento probatório fático que tenha sido supostamente posterior à formulação de suas razões de justificativa, sem prejuízo de o responsável acostar aos autos eventuais memoriais, nos termos do art. 160, § 3º, do Regimento Interno do TCU;

e) manter o seguimento do feito, com vistas ao julgamento de mérito, em face das propostas de encaminhamento realizadas pela Unidade Técnica nas peças 380, 381 e 382.”

11. O Ministro Raimundo Carreiro, então, restituiu os autos à SeinfraOperações, para a adoção das seguintes providências (peça 396):

“a) conceder ao responsável Alexandre Penna Rodrigues vista e cópia do TC 032.088/2015-9, consoante por ele solicitado à peça 385, alertando-o acerca do compartilhamento do sigilo das peças classificadas com restrição de acesso pela Petrobras;

b) juntar cópia do pedido e do recibo de vista e cópia do TC 032.088/2015-9 àquele processo;

c) não conceder vista e cópia do TC 032.088/2015-9 aos Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella e Sra. Maria das Graças Silva Foster, consoante solicitado nas peças 383 e 389, em razão de esses responsáveis não terem sido arrolados naqueles autos e da ausência de interesse naquele processo, além de não haver estreita conexão entre os processos no tocante à conduta desses responsáveis, sem prejuízo de reavaliar a matéria caso os responsáveis demonstrem razões legítimas para intervir no referido processo, o que não ocorreu até o presente momento;

d) indeferir o pedido de não inclusão do processo em pauta de julgamento, feito pelos Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella e Sra. Maria das Graças Silva Foster, nas peças 383 dos autos;

e) indeferir o pedido de concessão de prazo para manifestação complementar do Sr. Alexandre Penna Rodrigues, antes da inclusão do processo em pauta de julgamento, em razão de a rejeição de suas razões de justificativa proposta pela unidade técnica não ter sido fundamentada em qualquer elemento probatório fático que tenha sido supostamente posterior à formulação de suas razões de justificativa;

f) esclarecer aos Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, Alexandre Penna Rodrigues e a Sra. Maria das Graças Silva Foster sobre o direito das partes de distribuir memoriais, nos termos do art. 160, § 3º, do Regimento Interno do TCU;

g) restituir os autos a esse gabinete via Ministério Público junto ao TCU, a quem solicito o pronunciamento ante a natureza da matéria e tendo em vista a proposta de encaminhamento da unidade técnica às peças 380/382.”

12. Em atenção à solicitação do relator, o Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico pronunciou-se nos autos, anuindo à proposição dos dirigentes da unidade técnica (peça 462):

“À vista dos elementos contidos nos autos, e em atenção à audiência regimental propiciada pelo E. Relator no Despacho que integra a peça 396, manifestamo-nos de acordo com o pronunciamento do Diretor da SeinfraOperações (peça 381), endossado pelo Secretário substituto da Unidade Técnica.

Por oportuno, registramos que, estando os autos neste Gabinete aguardando a manifestação do MP/TCU, foi autuado o documento que integra a peça 444, contendo elementos adicionais de defesa apresentados pelo representante legal do Sr. Aluisio Teles Ferreira Filho.

Sobre tais elementos, entendemos que a nova peça de defesa, por reproduzir em essência as razões de justificativa anteriormente apresentadas pelo responsável (peça 252), não se presta a afastar sua responsabilidade em relação às graves irregularidades que lhe foram atribuídas. Nesse sentido, reputamos adequadas e suficientes as análises realizadas sobre o assunto pelo auditor nos itens 163-232 de sua instrução (peça 380, p. 21-29) e pelo Diretor nos itens 32-37 de seu pronunciamento (peça 381, p. 6).”

13. Posteriormente à manifestação do Ministério Público, o Sr. Alexandre Penna Rodrigues juntou aos autos documentação que, segundo alega, deixou de ser observada em toda sua extensão pela secretaria de controle externo (peça 465).

14. Em 27/5/2021, fui sorteado relator após o Ministro Raimundo Carreiro registrar sua suspeição para relatar o presente feito, com fulcro no art. 151, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 145 do Código de Processo Civil (peças 467 e 468).

É o Relatório.