

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

De início, registro que atuo no presente feito em função de sorteio realizado após o Ministro Raimundo Carreiro - que assumiu a relatoria em substituição ao Ministro José Múcio Monteiro por força do art. 152 do Regimento Interno/TCU - registrar sua suspeição (peças 467 e 468). Antes disso, o Ministro Vital do Rêgo e o Ministro Augusto Nardes se declararam impedidos para relatar o processo (peças 343 e 351).

2. Cabe, ainda, consignar que, posteriormente, o Termo de Impedimento constante da peça 343 foi considerado sem efeito, com o registro de que o Ministro Vital do Rêgo se encontra habilitado para atuar neste processo, consoante Termo de Habilitação inserido à peça 476.

3. Cuidam os autos de Relatório de Auditoria realizada na Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), 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 estatal 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.

4. O objeto do ajuste previa a realização 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 referentes ao Plano de Ação de Certificação em SMS da Área de Negócios Internacional (ANI).

5. Por meio do item 9.5 do Acórdão 284/2014-Plenário, no âmbito do TC-032.739/2013-3, que cuidou de solicitação de informações remetida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, 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.

6. A fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 2812/2015 – Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo). Naquela oportunidade, este Tribunal determinou a instauração de processo de tomada de contas especial para apuração e processamento dos indícios de superfaturamento praticados no Contrato 6000.0062274.10.2, bem como a realização de audiências de diversos responsáveis em razão das irregularidades apontadas no relatório de auditoria.

7. A tomada de contas especial instaurada em atenção à deliberação encontra-se em andamento no âmbito do TC 032.088/2015-9.

8. Neste momento, os presentes autos retornam com o exame das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiências, nos termos do subitem 9.2 daquele *decisum*, as quais foram dirigidas aos membros da Diretoria Executiva, membros da comissão especial de contratação, empregado e gerente executivo da Petrobras à época dos fatos, em virtude de: ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame; licitação sem projeto básico adequado e sem a caracterização dos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço; e ocorrência de erros no termo de referência e no orçamento estimativo em que se baseou a licitação.

## I – Contextualização

9. Com vistas a contextualizar os fatos, rememoro os principais aspectos da contratação realizada para a prestação de serviços em áreas de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS) em unidades da Área de Negócios Internacional (ANI) da Estatal, conforme síntese elaborada pelo então relator, Ministro Vital do Rêgo, no voto condutor do Acórdão 2812/2015 – Plenário:

“11. Consoante expõe o relato da unidade técnica, tal contrato decorreu de uma demanda corporativa que buscava alinhar as instalações das empresas subsidiárias no exterior aos padrões e diretrizes

de SMS adotados pelo Sistema Petrobras. Assim, dentro do Plano de Ação de Certificação em SMS da ANI, mapeou-se a necessidade de corrigir 358 desconformidades em unidades localizadas em nove países: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, EUA, Japão, Paraguai e Uruguai.

12. Sob a justificativa de uniformizar os serviços a serem prestados e propiciar agilidade e flexibilidade na execução, a Companhia optou por efetuar uma contratação centralizada, abrangendo todos os 358 projetos a serem implementados. Dessa forma, autorizada pela Diretoria Executiva da Petrobras, a ANI efetuou convite internacional, convocando oito empresas de seu cadastro de fornecedores para a apresentação de propostas, sendo quatro nacionais e quatro estrangeiras.

13. No certame, três empresas brasileiras acudiram ao chamamento editalício (CNO, OAS e Andrade Gutierrez), sendo da CNO a oferta do menor valor global. A partir desse resultado, foi firmado em 26/10/2010 o indigitado Contrato 6000.0062274.10.2, no valor de US\$ 825,7 milhões, 5,3% acima dos US\$ 784,2 milhões originalmente estimados pela Petrobras.

14. Cabe gizar que o valor do contrato constituía mera expectativa de gastos e que a execução dos serviços seria feita mediante demandas individuais da Petrobras à contratada, não estando a Estatal obrigada a solicitar a plenitude das pendências de SMS previstas e lhe estando assegurada a prerrogativa de substituir projetos e/ou excluir países ou sites (unidades industriais).

15. Em 11/11/2010, a Petrobras contratou a empresa Atnas Engenharia Ltda. (Atnas), pelo valor de R\$ 28,99 milhões, para elaborar um plano de ação para a execução do contrato recém firmado com a CNO. Em linhas gerais, a Atnas ficara responsável por desenvolver os projetos idealizados pela estatal e emitir relatórios mensais de avanço da implantação.

16. Em 28/01/2011, foi firmado o Aditivo nº 1, estabelecendo que os serviços a serem prestados no exterior deveriam ser assumidos e pagos diretamente pelas subsidiárias à CNO, por meio da formalização de ‘contratos suplementares’, que teriam por base os preços oferecidos pela empreiteira na licitação, registrados no ‘contrato máster’. Com esse adendo, a contratação original passou a servir como um verdadeiro registro de preços, apenas para balizar os valores que seriam pagos em cada projeto diagnosticado pela Atnas.

17. Em agosto de 2011, a auditoria interna da Petrobras, em trabalho inserido em seu plano anual de atividades, investigou a regularidade do processo licitatório e a execução dos serviços no aludido contrato. Nessa apuração, detectou-se uma série de desconformidades na definição do escopo, na composição dos custos e na condução do convite (Peças 145-146). Diante das constatações, o órgão de controle interno sugeriu “reavaliar, amplamente, a situação do contrato, inclusive a pertinência da sua continuidade”.

18. Pautada no resultado das investigações, a estatal efetivou uma repactuação do ajuste, formalizado no Aditivo nº 5, de 15/1/2013, que teve por objetivo sanear algumas não-conformidades identificadas. Da negociação resultou a exclusão de países que ainda não tinham firmado contratos suplementares (Bolívia, Chile, Colômbia e Japão), a redução do valor global da avença para US\$ 481,7 milhões, a imposição de limites para despesas de ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’ e a criação de mecanismo de compensação pelos dispêndios já incorridos.

19. A partir de fevereiro de 2013, os contratos suplementares começaram a atingir seu termo, até que, em 26/02/2014, foi constituído grupo de trabalho dentro da Petrobras com a incumbência de promover o encontro de contas do ‘contrato máster’ e estabelecer os critérios financeiros ulteriores para o distrato. Até aquela data, haviam sido desembolsados US\$ 398.376.122,31.

20. Em 17/03/2014, a Petrobras notificou a CNO de seu posicionamento final, solicitando o pagamento de US\$ 3.709.376,84 e declarando por encerrado o contrato máster e os suplementares consecutórios (Peça 188, p. 13). A Construtora, por seu turno, discordou da quantificação perpetrada pela Estatal e redarguiu à notificação avisando ser credora, segundo seus cálculos, de US\$ 81.762.706,53 (Peça 64, p. 11).

21. Perante o impasse, ações judiciais de cobrança foram interpostas por ambas as partes, cada qual pleiteando a quantia que alvitra ser devida. Atualmente, os litígios estão sendo processados na justiça estadual do Rio de Janeiro.”

10. Registro que histórico detalhado da licitação e da execução contratual está descrito na instrução da unidade técnica reproduzida no item 6 do relatório precedente.

## II – Andamento Processual

11. Como exposto, em decorrência das mencionadas irregularidades (restrição ao caráter competitivo do certame, ausência de projeto básico adequado e de definição dos elementos para caracterizar o serviço, bem como erros no termo de referência e no orçamento estimativo), foi promovida a audiência dos seguintes responsáveis:

a) **membros da Diretoria Executiva da Petrobras** à época dos fatos (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), por aprovarem, em 30/9/2010, 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 (item 9.2.1 do Acórdão 2812/2015 – Plenário);

b) **membros da Comissão Especial de Contratação** (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) e **empregado da Petrobras** (Ulisses Sobral Calile) à época dos fatos, por conduzirem, 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 (item 9.2.2 do Acórdão 2812/2015 – Plenário);

c) **Gerente Executivo da área corporativa da Diretoria Internacional da Petrobras** à época dos fatos (Alexandre Penna Rodrigues), por 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 (item 9.2.3 do Acórdão 2812/2015 – Plenário);

d) **Diretor da Área Internacional da Petrobras** à época dos fatos (Jorge Luiz Zelada), por 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 (item 9.2.4 do Acórdão 2812/2015 – Plenário).

12. Analisadas as razões de justificativa, o auditor da Seinfra Operações propõe (peça 380):

“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”

13. O diretor da unidade técnica divergiu parcialmente do encaminhamento oferecido pelo auditor, manifestando-se, com a concordância do secretário (peças 381 e 382), por:

“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), Aluisio 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.”

14. Considerando que foram acostados aos autos os documentos às peças 383, 384, 385 e 389, nos quais alguns responsáveis solicitaram 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, o Ministro Raimundo Carreiro restituiu os autos à SeinfraOperações, para que se pronunciasse sobre os referidos pedidos (peça 391).

15. O então relator, acolhendo a análise promovida pelos dirigentes da unidade técnica, decidiu (peças 392, 393 e 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.”

16. O Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 462) manifestou-se de acordo com o pronunciamento do Diretor da SeinfraOperações (peça 381).
17. O Representante do Ministério Público registrou ainda que foram apresentados elementos adicionais de defesa pelo representante legal do Sr. Aluisio Teles Ferreira Filho, os quais, por reproduzirem em essência as razões de justificativa anteriormente apresentadas, não se prestam a afastar sua responsabilidade em relação às graves irregularidades que lhe foram atribuídas.
18. Adianto que acompanho integralmente a proposta oferecida pelos dirigentes da SeinfraOperações, de modo que adoto como minhas razões de decidir suas análises, bem como o pronunciamento do auditor no que conexo ao posicionamento ora exposto.

### III - Irregularidades

19. Início tratando das irregularidades apontadas, cujos pronunciamentos nos autos são unânimes em afirmar que as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não lograram elidi-las.

#### III.1 - Restrição ao caráter competitivo do certame

20. A **restrição ao caráter competitivo do certame** decorreu, em essência, da utilização da modalidade convite, enviado a poucas empresas; da realização de licitação única, sem desmembramento dos sítios e dos serviços; do prazo reduzido para a formulação das propostas; da ausência de questionamentos técnicos; e da ausência de divulgação da documentação em inglês.
21. De modo a explicitar como tais decisões repercutiram na competitividade da licitação, recorro novamente a trechos do voto do Ministro Vital do Rêgo que fundamentou o Acórdão 2812/2015 – Plenário:

“25. Na licitação, os competidores precisaram cotar uma planilha de preços unitários (PPU) composta por 8.800 itens, a serem executados em nove países diferentes. E, para a confecção de tal orçamento, a Petrobras conferiu vinte dias de prazo, prorrogado em mais quinze a pedido da Andrade Gutierrez. Esse lapso, consoante informa a equipe de auditoria, revela-se aquém de outros concedidos em certames com objetos de menor escopo e valor, que contaram com sessenta dias para a formulação dos preços.

26. Adicionalmente, mesmo diante de pedido expresso de empresa internacional, a Estatal não divulgou o edital em língua estrangeira, o que seria razoável para uma contratação envolvendo a prestação de serviços em diferentes países. Ao receber tal pedido, a comissão julgadora alegou impossibilidade de fornecer os documentos em inglês, por ausência de previsão editalícia.

(...)

28. Ancorada nos ditames do Decreto 2.745/1998, a Petrobras escolheu licitar os serviços em tela por meio de convite, convocando empresas de grande porte do ramo de construção e montagem. A escolha por tal modalidade, ainda que não possa ser considerada irregular dentro do regramento jurídico aplicado pela Estatal (regulamento este que o TCU tem firmado sucessivas posições acerca de sua inconstitucionalidade), sem dúvida já representou um primeiro obstáculo à participação de eventuais outros interessados.

29. Dentro dos critérios arbitrados pela ANI da Petrobras, foram convidadas oito empresas, sendo quatro nacionais (CNO, OAS, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa) e quatro estrangeiras (Mitsui, Bechtel, KBR e Marubeni). Apenas três brasileiras (CNO, OAS, Andrade Gutierrez) aduziram propostas. Construtoras não inseridas no rol cadastral da Companhia ou não privilegiadas com o recebimento da carta-convite não puderam sequer concorrer ao certame.

30. Além da escolha por modalidade licitatória sem ampla divulgação, a ANI da Petrobras decidiu contratar empresa única para desenvolver atividades em diferentes países sob a premissa de angariar padronização e celeridade na solução das pendências de SMS. Todavia, os benefícios almejados pela Companhia não se consubstanciaram.

(...)

32. Ademais, a opção por centralizar o contrato no Brasil não demonstrou ser vantajosa técnica ou economicamente à Petrobras.

33. Primeiro porque tal escolha demandou a remuneração de custos de Mobilização e Supervisão no Brasil dissociados da execução dos serviços. Tais custos, individualmente, responderam por 16% dos valores pagos à CNO (US\$ 62,9 milhões). Segundo, a suposta harmonização na prestação dos serviços não se verificou, porquanto a contratada subcontratou empresas locais para desenvolver a maior parte dos projetos; em outras palavras, a CNO serviu, em muitos dos casos, como mera intermediadora entre as subsidiárias da Petrobras e as efetivas executoras das obras. E, por fim, os preços pactuados em muitos dos países revelaram-se superiores aos praticados nos mercados locais, fato que levou a estatal a autorizar suas unidades a resolver suas pendências de SMS fora do formato de sistema de registro de preços em que se baseou o contrato firmado com a Odebrecht.”

22. Em complemento à análise promovida pelo auditor, resalto que os argumentos de que cumpriram todas as determinações legais ao convocar oito empresas, fixar o prazo para elaboração das propostas e receber três propostas válidas não infirmam a constatação de que a competitividade do certame restou comprometida.

23. O mero convite a oito empresas, sem a efetiva participação da maior parte delas, não indica que teria havido concorrência, como afirmam os responsáveis.

24. O próprio Coordenador da Comissão Especial da Fase Interna da Licitação, Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho, reconhece que 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.

25. Essa constatação demandaria a adoção de medidas que ampliassem, ao máximo, o alcance de possíveis licitantes, seja adotando modalidade que possibilitasse efetiva publicidade e garantindo prazo adequado para elaboração das propostas, seja fracionando o objeto e divulgando o instrumento convocatório na língua inglesa. No entanto, as opções adotadas pelos gestores da Petrobras em sentido oposto promoveram verdadeira restrição à competitividade.

26. A justificativa de que foi atendido o único pedido realizado para aumento do prazo de vinte para trinta e cinco dias, com a apresentação de três propostas, não afasta a constatação de que o novo período permaneceu inadequado, considerando a complexidade da contratação e o volume de itens licitados. Conforme registrado no relatório de auditoria (peça 154, p. 13): “Segundo a PETROBRAS/AUDITORIA, o prazo concedido de vinte dias, prorrogado para 35 dias a pedido da Andrade Gutierrez, seria, em tese, insuficiente para preencher com adequação as propostas de preços. Citou como exemplo outro contrato, o Contrato 4600306385 (R\$ 752 milhões) para manutenção industrial em plataformas da Bacia de Campos, que contou com setenta dias de prazo e a participação de dezesseis licitantes”.

27. Além disso, não se revela razoável não divulgar os documentos de um convite internacional em inglês, especialmente diante de pedido expresso de empresa do exterior, ainda que não houvesse exigência legal, uma vez que se tratava de contratação de alta monta, envolvendo a prestação de serviços em nove países, tendo o convite sido enviado a quatro empresas estrangeiras.

28. Assim, a menção a outros certames internacionais deflagrados por entes públicos que tiveram seus editais elaborados apenas em língua portuguesa não é suficiente para afastar a conclusão de que, no convite ora em análise, a não disponibilização da documentação em inglês, em conjunto com os demais apontamentos, contribuiu sim para a ocorrência de restrição à competitividade.

29. Mesmo que não fosse obrigatória a participação efetiva de empresas estrangeiras na licitação, como alegam, por certo que, no caso concreto, a não apresentação de propostas pelas empresas estrangeiras convidadas, ao contrário do que defendem os responsáveis, reforça a baixa atratividade do certame em razão das ocorrências mencionadas. Fácil vislumbrar as dificuldades enfrentadas por possíveis interessadas internacionais para, em curto espaço de tempo, traduzir o edital e preencher planilha de preços composta por 8.800 itens, a serem executados em nove países

diferentes, sem olvidar das demais irregularidades constatadas, como a ausência de projeto básico adequado, sem a devida caracterização do serviço, que será adiante relatada.

30. Improcedente ainda a justificativa de que a estratégia de contratação centralizada se tratou de decisão gerencial do Diretor Internacional, devidamente motivada e adotada diante das circunstâncias de risco de SMS. Como visto, não houve adequada motivação para se adotar o convite, em vez de concorrência, por exemplo; para centralizar o contrato no Brasil, o que não se demonstrou ser vantajosa técnica ou economicamente à Petrobras, em vez de fracionar os serviços; para não conceder prazo adequado em licitação de alta complexidade logística e para não disponibilização da documentação em inglês, idioma considerado universal.

31. Dessa forma, também a afirmação de que o desmembramento do objeto licitado não é obrigatório não é hábil a elidir, neste caso, a conclusão pela irregularidade da centralização em um único certame, eis que as possíveis vantagens (alinhamento e padronização dos sistemas de gestão de SMS, ganho de escala e controle centralizado da execução dos serviços) sequer se concretizaram.

32. Quanto aos alegados riscos sociais, materiais e ambientais, bem como urgência dos serviços, o exame promovido pelo diretor da unidade técnica destaca que se trata de riscos totalmente previsíveis, o que demandava conduta diligente dos gestores em planejar melhor a contratação para essa questão, de modo a se evitar a emergência artificial, como ocorreu.

33. Ademais, o argumento relacionado aos riscos não se sustenta em razão da própria execução contratual evidenciada, conforme exposto no relatório AUDITORIA-R-9265/2011, de 15/10/2012, elaborado pelo órgão de controle interno da Petrobras:

“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.”

34. A ausência de questionamentos técnicos foi apontada na auditoria realizada pela Petrobras, tendo em vista a quantidade reduzida e baixa qualidade técnica das solicitações de esclarecimentos ante a complexidade do escopo contratual, inclusive quando comparada com a participação da CNO em outras licitações promovidas pela estatal. Ainda que não se trate de ocorrência atribuída diretamente aos responsáveis, representa mais um indício que reforça a restrição à competitividade e a baixa atratividade do certame, devendo ser considerada em conjunto com as demais decisões restritivas adotadas pelos gestores.

35. Diante do exposto, dissinto do entendimento do auditor de que “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”.

36. Restou demonstrado que a realização de certame centralizado, para contratação complexa e vultosa, na modalidade convite, com prazo reduzido para a formulação das propostas e ausência de divulgação do edital em inglês representou efetivo prejuízo à competitividade, uma vez que obstou a participação de um maior número de concorrentes, em afronta ao disposto no item 1.8, “a”, do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras aprovado pelo Decreto 2.745/1998, segundo o qual no processamento das licitações é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos convocatórios, cláusulas ou condições que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.

37. No caso concreto, a participação de três empresas (Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS) não é suficiente para afastar a ausência de competitividade, considerando que todas propostas foram apresentadas em valor acima do orçamento da Petrobras, que não houve interesse das quatro empresas estrangeiras convidadas, bem como que a auditoria da estatal constatou que não foi efetuada pesquisa no cadastro de fornecedor da Petrobras com extensão e profundidade necessárias para demonstrar inexistência de outras empresas aptas para prestar os serviços licitados e não foram

envidados esforços no sentido de buscar formas de incentivar maior participação no certame, com vistas a obter preço e condições melhores na execução dos serviços.

38. Por fim, trechos da instrução do auditor da SeinfraOperações evidenciam a posterior confirmação da irregularidade (peça 380):

“109. (...) 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.ghtml>>, acesso em 24/9/2018).

(...)

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.”

### III.2 – Ausência de Projeto Básico Adequado e de Elementos para Caracterizar o Serviço

39. **A licitação sem projeto básico adequado e sem a caracterização dos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço** foi apontada em razão das inconsistências apontadas no Anexo I do Relatório AUDITORIA-R-9265/2011 da Petrobras, a seguir sintetizadas.

40. Logo após a contratação da CNO, a Petrobras contratou a empresa Atnas Engenharia Ltda., pelo valor de R\$ 28,99 milhões, para elaborar diagnósticos para cada projeto da carteira de SMS e relatórios mensais de avanço da implantação da carteira de projetos. Um ano depois, somente 20% dos projetos previstos estavam em condições de serem iniciados. Assim, a maior parte não dispunha de documentação técnica adequada para orçamentação e definição dos serviços a serem executados.

41. Houve inclusão de sites (unidades industriais) para os quais não havia previsão de execução de serviços e inclusão de projetos já executados ou sem previsão de execução, o que restou demonstrado no Relatório de Avanço de setembro de 2011, elaborado pela Atnas, que contemplava apenas 146 dos 358 projetos inicialmente previstos, caracterizando redução no escopo contratual de 59%.

42. Verificou-se a inclusão de serviços incompatíveis com as instalações onde seriam executados, de serviços de manutenção de rotina já contemplados em contratos existentes nas unidades envolvidas no projeto, bem como de serviços com quantitativos simbólicos e inadequados ao escopo (52% do total dos itens das planilhas de preços unitários de integridade mecânica para os nove países foram preenchidos com quantidade simbólica de "um" ou "dois").

43. A auditoria da estatal registrou, ainda, a insuficiência de detalhamento da especificação técnica de serviços, materiais e equipamentos, além da falta de projeto de detalhamento para subsidiar o Memorial Descritivo (MD), a estimativa de custo e as Planilhas de Preços Unitários (PPU), as quais teriam sido estimadas com base na experiência dos profissionais envolvidos e visado à criação de itens que poderiam ou não ser executados ao longo do contrato.

44. Corroboram as deficiências as diversas alterações promovidas no ajuste. Destaco o primeiro aditivo, firmado apenas três meses após a assinatura do contrato, por meio do qual se estabeleceu que os serviços a serem prestados no exterior deveriam ser assumidos e pagos diretamente pelas subsidiárias à CNO, por meio da formalização de “contratos suplementares”, que teriam por base os preços oferecidos pela empreiteira na licitação, registrados no “contrato máster”. Posteriormente, considerando os apontamentos realizados pela auditoria interna da Petrobras, firmou-se o quinto aditivo, por meio do qual houve a exclusão de quatro países, a redução do valor do contrato de 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.

45. O Coordenador da Comissão Especial e o empregado da Petrobras com participação na fase interna da licitação argumentam que os serviços utilizados para a confecção do projeto básico foram aproveitados de experiências já realizadas no Programa de Excelência em Gestão Ambiental e Segurança Operacional, desenvolvido nas unidades da Petrobras do Brasil.

46. A justificativa, em vez de afastar, expõe a irregularidade, ao evidenciar que se utilizou de experiências passadas, sem levar em consideração a situação de cada um dos ativos internacionais com necessidade de realização dos serviços de SMS, em nove diferentes países.

47. Os responsáveis alegam que os serviços planilhados foram considerados como de detalhamento adequado. Sem contradizer as inconsistências apontadas no relatório de auditoria, afirmam que os serviços descritos no Memorial Descritivo e seus anexos que constam das PPU representariam o conceitual básico para sua cotação e estão desenvolvidos e consolidados por empresas especializadas nessa logística tanto no Brasil como no exterior, bem como que os serviços constantes das planilhas de cotação seriam padronizados para operação e manutenção nesse tipo de Indústria de Petróleo.

48. No entanto, as afirmações não se sustentam, diante das diversas constatações não afastadas e das justificativas apresentadas pelos demais responsáveis, as quais corroboram não apenas a irregularidade, como também o conhecimento dos diretores da Petrobras acerca da deficiência.

49. Sob o argumento de urgência na contratação a fim de mitigar os riscos de SMS iminentes, a Área Internacional teria sido conduzida a levar adiante a contratação, mesmo sem ter condições de delimitar com a precisão necessária a extensão dos serviços a serem prestados.

50. Ocorre que, conforme exposto pelo diretor da unidade técnica:

“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.”

51. Assim, a alegação não é hábil a elidir a admitida irregularidade, a qual representou afronta ao disposto no item 1.3 do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras aprovado pelo Decreto 2.745/1998: “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.” (Grifos inseridos).

52. Ademais, os responsáveis assumiram a celebração, sem qualquer amparo legal, de um contrato “guarda-chuva”, por meio do qual a Petrobras não estava obrigada a executar a totalidade de seu escopo, mas buscava garantir a cobertura de todas as necessidades indicadas, caso restassem materializadas.

53. Cabe ressaltar, inclusive, que o posicionamento desta Corte a respeito já era de conhecimento da Petrobras muito antes da contratação em exame, consoante ressaltado pelo Ministro Raimundo Carreiro, no voto condutor do Acórdão 1394/2012 – Plenário:

“23. O TCU manifestou-se sobre o tema por meio do Acórdão 1663/2005-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, mantido pelo Acórdão 2176/2007-TCU-Plenário, de minha relatoria, no qual expediu determinação à Petrobras, nos seguintes termos:

9.7.3. abster-se de firmar contratos do tipo “guarda-chuva”, ou seja, com objeto amplo e/ou com vários objetos, promovendo os devidos certames licitatórios em quantos itens forem técnica e economicamente viáveis, evitando, com isso, o ocorrido nos Contratos 160.2.226.01-1, firmado com a Construtora Norberto Odebrecht S/A (objeto: serviços de preparação de instalação, instalação, manutenção industrial, projeto básico e de detalhamento) e 160.2.101.02-2, firmado com a empresa UTC Engenharia S/A (objeto: serviços de preparação de instalação, instalação, manutenção industrial, projeto de detalhamento), nos termos da Súmula TCU nº 247;

24. Referida deliberação somente se tornou definitiva com o julgamento dos Embargos de Declaração que haviam sido opostos pela Petrobras em face do Acórdão 2176/2007-TCU-Plenário, o que veio a ocorrer na sessão plenária de 23/07/2008, com a prolação do Acórdão 1398/2008-TCU-Plenário.”

### III.3 – Deficiências no Termo de Referência e no Orçamento Estimativo

54. A ocorrência de **erros no termo de referência e no orçamento estimativo em que se baseou a licitação** provém da irregularidade anterior, uma vez que, em razão da inexistência de detalhamento ou especificações dos serviços, a definição dos itens das Planilhas de Preços Unitários - PPU visou apenas à inclusão de atividades e fornecimentos passíveis de execução no contrato, sendo suas quantidades estimadas sem fundamentação válida.

55. O Ministro Vital do Rêgo, no voto do Acórdão 2812/2015 – Plenário, bem sintetizou as inconsistências identificadas em exame efetuado pela auditoria sobre uma amostra de preços, cotejando valores da PPU elaborada pela CNO com a estimativa de custos da Petrobras:

“45. Tendo por base os 824 itens de serviço orçados para os sites localizados na Argentina, a área técnica apontou que apenas 11,8% dos custos unitários contratados situaram-se na faixa de mais ou menos 10% em relação à estimativa da Estatal; apenas 20,4% na faixa de mais ou menos 20%; e 49,6% entre -50% a +100%. Esses números implicam que 50,4% da PPU referente à Argentina (416 itens) foi contratada com o dobro ou a metade dos preços unitários estimados pela Petrobras, o que coloca em dúvidas a confiabilidade dos custos praticados.

46. Algumas das distorções nos valores unitários são alarmantes. Cito, exempli gratia, o item 7.5.4.7 (‘instalação de braçadeira mecânica para tubos com diâmetro de 40 a 42 polegadas’), orçado pela Petrobras por US\$ 1,18/unidade e contratado junto à CNO por US\$ 51.268,51/unidade. Na via inversa, o item 7.9.1 (‘teste hidrostático em tubulação com diâmetro de até 14 polegadas’) foi cotado pela Estatal a US\$ 619.684,76 por metro de duto e contratado a US\$ 359,83 por metro.

47. Curiosamente, mesmo diante de tamanhas discrepâncias, o valor global da estimativa e da oferta comercial da CNO atingiram quantias bastante próximas (5,3% de diferença). E, como o certame não estipulava qualquer critério de aceitabilidade para os preços unitários, essas distorções não ofereceram qualquer barreira à formalização do contrato.

48. Toda essa conjuntura, de debilidade nos elementos de projeto e de ausência de estimativa consistente a respaldar a valoração dos preços, leva-me a questionar a real vantagem auferida pela Petrobras na avença. Ratificam minhas percepções as apurações do próprio controle interno da Companhia terem concluído que a aludida contratação tomou por base “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, (...) ganho de escala, etc”.

49. Ganha relevo, nesse contexto, o fato de o orçamento paradigma da Petrobras, adotado para mensurar a justeza dos preços ofertados pela CNO, listar preços unitários idênticos para todos os nove países que careciam de aprimoramentos de SMS. Adentrando as estimativas de custo da Estatal (peças 123-126), é possível constatar que todos os itens de planilha foram cotados pelo mesmo valor unitário nos nove diferentes países em que se almejava execução de serviços. Por exemplo, o serviço ‘Demolição de Concreto

Armado' (item 1.1) foi orçado pela Petrobras a US\$ 358,91/m<sup>3</sup> para execução na Argentina, Bolívia, EUA, Japão e demais quatro países incluídos no escopo contratual; de forma similar, o custo horário de 'Mecânico' (item 11.1.21) foi cotado a US\$ 35,95/hora para todas as localidades abarcadas na contratação. E, tal qual os casos aqui colacionados, a totalidade das planilhas foi preenchida com os mesmos custos unitários, dando a impressão de não ter havido pesquisa de preços nos mercados locais.”

56. Os responsáveis sequer abordaram as graves deficiências constatadas no orçamento. O Coordenador da Comissão Especial e o empregado da Petrobras com participação na fase interna da licitação apenas afirmaram que as eventuais discrepâncias que surgiram nos preços unitários foram tratadas e acertadas com novos DFP's, o que não é suficiente para afastar os erros, especialmente considerando a licitação realizada por preço global, em que os custos unitários foram aceitos sem qualquer avaliação.

57. Dessa forma, as justificativas apresentadas, em conjunto com a irregularidade anterior, não são hábeis a elidir a ocorrência. Na realidade, também no presente caso, os argumentos acabam por confirmar as falhas.

58. Destaco, nesse sentido, que o Coordenador da Comissão Especial menciona parecer integrante do DIP INTER-CORP 213/2010, encaminhado à Diretoria Executiva com a solicitação de autorização da contratação, em que se conclui que 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.

#### IV - Responsabilização

59. Não afastadas as irregularidades, passo a analisar a participação dos responsáveis ouvidos em audiência de acordo com as condutas atribuídas a cada um.

##### IV.1 - Membros da Diretoria Executiva

60. Os **membros da Diretoria Executiva** (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) foram ouvidos por terem aprovado a contratação da Construtora Norberto Odebrecht por meio do Convite Internacional 001/10-Inter-Corp/CCG/SDCT, em que foram constatadas as já analisadas irregularidades, e, no caso do **Diretor da Área Internacional da Petrobras** (Jorge Luiz Zelada), em acréscimo, por submeter a proposição favorável à contratação.

61. Apenas o Sr. Paulo Roberto Costa permaneceu silente nos autos, caracterizando-se sua revelia.

62. O auditor da SeinfraOperações entendeu que, à exceção do Sr. Jorge Luiz Zelada, não há elementos suficientes que “permitam ligar as condutas apresentadas pela diretoria executiva com as irregularidades apontadas”, bem como que “os fatos levantados e as alegações apresentadas não permitem concluir que a diretoria executiva deveria agir de forma diversa daquela ocorrida”.

63. Assim, conclui que os Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque e a Sra. Maria das Graças Silva Foster lograram êxito em eximir ou mitigar sua culpabilidade, considerando a teoria da decisão negocial e o direito de confiar, previstos na Lei 6.404/1976; a inexistência de alerta prévio por parte do TCU que chegasse ao conhecimento dos responsáveis; o fato de que a diretoria executiva seguiu as proposições apresentadas pela Diretoria Internacional da Petrobras, pela gerência executiva e pela comissão de licitação, cujos 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; como também que apenas o ex-Diretor

Internacional Jorge Luiz Zelada foi incluído na ação penal instaurada sobre os fatos ilícitos relacionados ao contrato em exame, não sofrendo os demais integrantes da Diretoria Executiva da Petrobras acusações criminais.

64. Com as devidas vênias, divirjo desse posicionamento. Acompanho na íntegra os fundamentos expostos pelo diretor da unidade técnica para afastar as excludentes de culpabilidade invocadas pelos defendentes e acolhidas pelo auditor.

65. Conforme exposto, as justificativas apresentadas pelos ex-diretores demonstram que tinham ciência das graves deficiências do projeto básico e, ainda assim, aprovaram a contratação.

66. A decisão foi, de fato, adotada dentro da discricionariedade que é própria aos administradores públicos, como afirmam, o que não afasta a responsabilidade pela decisão. Em outras palavras, ao aprovarem a contratação, ainda que no âmbito da sua discricionariedade, assumem a responsabilidade pela implícita concordância com o procedimento eivado de irregularidades, parte de conhecimento prévio dos ex-diretores.

67. Dessa forma, a alegação apresentada pelo Sr. Renato de Souza Duque de que a decisão foi amparada em proposta aprovada pela Comissão Especial de Contratação, pelo Jurídico da Petrobras e pelo Diretor da Área Internacional não é hábil a elidir a responsabilidade dos demais diretores. Além de, expressamente, reconhecerem a ciência quanto às falhas do projeto básico, cabe ressaltar o entendimento desta Corte de que “a manifestação contida em pareceres técnicos e jurídicos não vincula a atuação dos gestores, de modo que não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que cabe a ele, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos”, consoante enunciado de jurisprudência que acompanha o Acórdão 4194/2020-Primeira Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler).

68. Os responsáveis asseveram que o chamamento das empresas foi considerado regular como garantia de ampla participação e disputa, em prol dos princípios da competitividade e economicidade, pois, na época, não havia indicativo da atuação coordenada da construtora revelada a partir das investigações da Operação Lava-Jato. Essa afirmação em nada contribui para afastar as responsabilidades já que as restrições de competitividade sequer se ampararam no chamamento de específicas empresas, mas em diversos outros apontamentos, conforme exame constante da Seção III.1 da presente proposta de deliberação.

69. O argumento de urgência na realização do certame, em vista dos riscos sociais, materiais e ambientais, evidencia, na realidade, falta de planejamento e desídia administrativa por parte dos gestores da Estatal, uma vez que se tratava de objeto totalmente previsível.

70. Não há, ainda, como acolher as alegações de que a decisão foi razoável e de que a grandiosidade do escopo do certame levou os então membros da Diretoria Executiva 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. Ora, a complexidade da contratação e o montante de recursos envolvido demandavam, ao contrário, a atuação mais diligente dos responsáveis.

71. Assim, não socorrem os ex-diretores os argumentos relacionados às teorias da decisão negocial e do direito de confiar, fundamentadas nos arts. 153 a 155 da Lei 6.404/1976, uma vez que não agiram com o cuidado e a diligência esperados ao aprovarem a contratação promovida por meio de procedimento sabidamente irregular e ilegal.

72. Registro que não se trata de exigir que adentrassem ao conteúdo dos documentos produzidos pelos subordinados técnicos competentes ou de impor aos dirigentes máximos da Petrobras a revisão minuciosa de todos os atos praticados por toda a cadeia hierarquicamente a eles submetida, como alegado. As irregularidades apontadas não requeriam aprofundado exame, pois eram de fácil percepção e, especialmente no caso das deficiências do projeto básico, já de conhecimento dos responsáveis antes da aprovação.

73. Cabe lembrar que os próprios ex-diretores admitiram a aprovação de um contrato “guarda-chuva”, o que é ilegal, bem como que o Tribunal já havia determinado expressamente à Petrobras, em 2005, que se abstinhasse de firmar esse tipo de contrato, com objeto amplo e/ou com vários objetos,

promovendo os devidos certames licitatórios em quantos itens fossem técnica e economicamente viáveis.

74. Embora sequer fosse essencial, a expedição de determinação diretamente à estatal afasta o entendimento do auditor de que a inexistência de alerta prévio por parte do TCU acerca das irregularidades tratadas no caso concreto constitui potencial excludente de culpabilidade.

75. Registro, ainda, que não considero como atenuante, ou demonstração de boa-fé, as alegadas medidas mitigadoras adotadas pelos defendentes, após finalizados os trabalhos da Auditoria Interna da Petrobras, como a celebração do 5º termo aditivo, para regularizar os pontos apurados e reparar eventuais prejuízos. Expostas as irregularidades, as quais, repito, em parte já eram de conhecimento da diretoria, não havia outra alternativa, pois as providências representavam obrigação dos responsáveis.

76. Não há, portanto, como elidir a responsabilização dos membros da Diretoria Executiva sob o argumento de que seguiram as proposições indicadas pela Diretoria Internacional da Petrobras, que seria a única unidade responsável e com condições suficientes para avaliar a razoabilidade da contratação nos moldes apresentados.

77. Aplica-se à presente situação, o entendimento exposto pelo Ministro Vital do Rêgo no voto condutor do Acórdão 784/2021-Plenário acerca da competência e do papel da Diretoria Executiva da Petrobras e dos seus membros, ao tratar de similar justificativa:

“Rejeito os argumentos em epígrafe. Consoante avaliação da unidade técnica, o estatuto da companhia deixa claro a razoabilidade da existência de um colegiado, em que a maioria decide, sendo os membros livres para discordar.

Como já pontuei, cabia aos diretores avaliar as informações fornecidas antes de decidir, com o registro formal e fundamentado de eventuais discordâncias. Na ausência de divergências, os membros assumiram que concordavam e participavam da decisão, sendo, portanto, responsabilizados solidariamente por todos os atos praticados pelo colegiado.

Destaco, em complemento, que a aprovação de um projeto, ainda que dessa monta, não exigiria dos diretores conhecimento técnico especializado sobre o tema específico. (...)”

78. Mesmo que o Diretor da Área Internacional da Petrobras, Sr. Jorge Luiz Zelada, possua responsabilidade adicional por ter submetido à Diretoria Executiva proposição favorável à contratação da Construtora Norberto Odebrecht, remanesce a responsabilidade dos demais diretores pela aprovação da contratação, considerando os fundamentos ora expostos, em especial que tinham ciência de que o projeto básico não era adequado e de que estavam celebrando um contrato ilegal (“guarda-chuva”), bem como que as outras irregularidades eram de fácil detecção.

79. De qualquer forma, na dosimetria da sanção, entendo agravada a situação do Sr. Jorge Luiz Zelada, que comandava a diretoria responsável pela execução de ações e contratos nas instalações internacionais da companhia. Consoante ressaltado pelo auditor, o ex-dirigente foi condenado criminalmente em primeira instância por ilícitos relacionados ao contrato de que tratam os presentes autos, na data de 11/01/2016, confirmado em grau recursal, por unanimidade, pela 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em 09/08/2017, por frustrar ou fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório (art. 90 da Lei 8.666/1993).

80. Sem contradizer as irregularidades apontadas, referido responsável apenas argumenta que toda a diretoria aprovou a contratação e que os atos praticados para a licitação dos serviços de SMS e contratação da CNO foram cercados das possíveis cautelas no mundo dos negócios. Tais justificativas, todavia, não se fundamentam. Primeiro porque foi o Sr. Jorge Luiz Zelada quem submeteu a proposição favorável à contratação e também participou da aprovação. Segundo porque, ao contrário do alegado, a atuação dos membros da diretoria não foi diligente, como já exposto.

81. Concluo, tal qual os dirigentes da unidade técnica, que as evidências dos autos indicam erro grosseiro por parte dos responsáveis, eis que os atos foram praticados com culpa grave, haja vista a consciência que os agentes tinham das deficiências do projeto básico.

82. O nexos de causalidade resta evidenciado na medida em que a conduta dos membros da Diretoria Executiva de aprovarem a contratação, bem como a submissão da proposição no caso do diretor da área internacional, permitiu a celebração do ajuste decorrente de procedimento licitatório eivado de graves irregularidades.

83. As razões de justificativa apresentadas, portanto, não devem ser acolhidas, eis que insuficientes para afastar a responsabilização dos membros da Diretoria Executiva pelas irregularidades apontadas.

#### IV.2 - Gerente Executivo

84. A conduta atribuída ao **Gerente Executivo da área corporativa da Diretoria Internacional** da Petrobras à época dos fatos, Sr. Alexandre Penna Rodrigues, foi a de 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.

85. O responsável alega, em essência, que não propôs os citados DIP, tampouco elaborou qualquer parecer; que sua participação foi meramente formal, em decorrência da gerência executiva que ocupava na área internacional, com a mera aposição da assinatura em documentos relacionados à licitação e contratação da CNO.

86. Ora, não se pode consentir que a assinatura em qualquer documentação represente ato meramente formal, mas sim concordância com seu teor. Por óbvio que, no caso concreto, o então gerente assumiu a responsabilidade pelo conteúdo dos documentos ao subscrever o DIP-Inter-Corp-146/2010, em que propõe a aprovação do início do processo licitatório e da lista de empresas convidadas (peça 110, p. 6); bem assim o DIP Inter-Corp 213/2010, no qual expressamente afirma estar de acordo com os procedimentos até então adotados e com as providências propostas, como também submete a matéria à Diretoria da Área Internacional, solicitando o encaminhamento para apreciação da Diretoria Executiva da autorização da contratação (peça 61, p. 33).

87. Ainda que a orientação para promover a contratação de forma centralizada tenha partido do Diretor Executivo Jorge Luiz Zelada, como argumentado, não há qualquer ressalva quanto aos procedimentos adotados nos documentos assinados pelo gerente executivo que impulsionaram o certame e a contratação, o que implica seu consentimento e atrai sua responsabilidade.

88. Também em relação ao gerente executivo, socorro-me das considerações apresentadas pelo Ministro Vital do Rêgo no voto condutor do Acórdão 784/2021-Plenário:

“Outro grupo de defendentes, alguns gerentes executivos, repisaram a tese de que a competência para aprovação de documentos e do prosseguimento das fases do Comperj seria dos diretores e conselheiros de administração, cabendo a eles apenas o provimento de informações.

Não acolho estas ponderações. Nos termos já analisados neste voto, os atos de aprovação são de natureza composta, cuja proposição elaborada pelos gerentes faz parte da decisão. Rememoro que os gerentes executivos compõem a alta administração da estatal, a participação deles nas decisões não é mero protocolo e está prevista na Sistemática de Investimentos da Petrobras por meio da proposição de projetos e ações que podem ser levadas à decisão da DE, caso o respectivo diretor da área acate a intenção.

Essa segregação de funções serve para favorecer o equilíbrio da decisão, já que quem decide não propõe e vice-versa. Tal procedimento vai ao encontro das regras para a manutenção da boa governança, mitiga o risco de decisões equivocadas e atende aos princípios do *compliance*. Nessa toada, o papel dos gerentes não se reduz a mero secretariado e compõe o processo decisório na medida que a motivação das escolhas se fundamenta nas informações por eles fornecidas.”

89. Diante desse entendimento, não favorece o então gerente a conclusão do Relatório Final da Comissão de Auditoria Interna da Petrobras, no sentido de que o responsável "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". Como

exposto, no âmbito deste Tribunal, não se consente que a subscrição em qualquer documento possa ser considerada como meramente formal.

90. O próprio responsável afirma que não havia razão para deixar de encaminhar os DIPs relativos à licitação, pois eram fundamentados inclusive em parecer jurídico, havia real necessidade das empresas do exterior de se adequarem e o Diretor Executivo Internacional havia decidido pela forma de contratação centralizada, o que evidencia sua expressa concordância com o procedimento adotado ao assinar e submeter a documentação à diretoria.

91. Assim, a posterior aprovação da contratação pelos diretores executivos, amparada justamente no DIP assinado pelo ex-gerente, não afasta sua responsabilidade.

92. Cabe lembrar que, juntamente com outros responsáveis, houve também a condenação criminal do Sr. Alexandre Penna Rodrigues em primeira instância por ilícitos relacionados ao contrato de que tratam os presentes autos, confirmada em grau recursal pela 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

93. Tal informação, ressalto, apenas reforça a conclusão pela responsabilidade do Sr. Alexandre Penna Rodrigues, mas não é adotada como fundamento da presente deliberação, consoante muito bem abordado pelo diretor da unidade técnica em instrução (peça 392) que amparou a decisão do Ministro Raimundo Carreiro, então Relator, de “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” (peça 396).

94. Após as manifestações da SeinfraOperações e do representante do Ministério Público, o ex-gerente executivo juntou aos autos novamente documentação (peça 465), composta de memoriais, relatório final da Comissão Interna de Apuração (CIA) constituída pela Petrobras e Despacho de Encerramento da Instrução e não Indiciamento elaborado pela CGU, alegando que não teriam sido observados em toda a sua extensão pela unidade técnica.

95. O responsável, em essência, reitera os argumentos apresentados em suas razões de justificativa, além de contestar a análise promovida pela SeinfraOperações, o que não se admite no âmbito desta Corte, segundo enunciado de jurisprudência que acompanha o Acórdão 7339/2020-Segunda Câmara (Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer):

“Após o término da fase de instrução, documentação entregue pelos responsáveis tem natureza jurídica de memorial (art. 160, §§ 1º e 3º, do Regimento Interno do TCU) e, ainda que contenha argumentos inéditos aos autos, não vincula a formação de juízo do relator, podendo este até mesmo não autorizar sua juntada ao processo. Não existe na processualística do Tribunal etapa de contestação da instrução da unidade técnica e tampouco fase processual de réplica ao parecer do Ministério Público.”

96. De todo modo, ressalto que os argumentos trazidos em sede de memorial já foram analisados e não se revelam suficientes para modificar o entendimento acerca da responsabilização do Sr. Alexandre Penna Rodrigues.

97. A propósito, acrescento que, ao apresentar recomendações de medidas disciplinares, referida comissão da Petrobras registrou em relação ao Sr. Alexandre Penna Rodrigues (peça 465, p. 55): “possibilidade de aplicação da sanção disciplinar de advertência em razão da desídia, de menor gravidade, caracterizada pela inadequada avaliação e aprovação de documentos que lhe foram confiados” (grifos inseridos).

98. A alegada participação apenas formal, portanto, não impediu a proposta de sanção disciplinar do âmbito da Petrobras.

99. A ausência de indiciamento pela CGU também não decorreu do seu envolvimento formal, como registrado no despacho da Comissão de Processo Administrativo Sancionador (peça 465, p. 92):

“144. Em relação ao processo de contratação de empresa visando à solução de passivos de SMS, competência-lhe, portanto, a supervisão dos trabalhos de levantamento, e das Comissões de

Contratação e Licitação, pois durante o período em que o contrato ficou sob a gestão da INTERCORP, não teve início a execução dos serviços.

145. Ocorre que em relação a esse nível de responsabilidade - demonstrado durante as apurações realizadas por esta Comissão -, o ora investigado já foi punido pela Petrobras; de modo que este Colegiado entende que a punição foi aplicada de forma razoável ao Sr. Alexandre, não cabendo o indiciamento do ora investigado, até para evitar *bis in idem*.”

100. No âmbito do TCU, sua efetiva atuação ao impulsionar o processo de contratação eivado de irregularidades, por meio da assinatura dos mencionados documentos, é o bastante para motivar sua responsabilização.

101. Pelas razões expostas, acompanho o encaminhamento uniforme proposto pela SeinfraOperações no sentido de não acolher as razões de justificativa apresentadas.

#### IV.3 – Comissão Especial de Contratação e empregado da Petrobras

102. Foram, ainda, ouvidos em audiência o **coordenador** (Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho) e **os membros da Comissão Especial de Contratação** (Srs. Pedro Paulo Lofego Lobo, Levi Rodrigues de Oliveira Junior, Teofanes de Almeida Elias, Luciano Seixas Pereira, Laércio do Prado Freires e Renato Zanette), bem como o **empregado da Petrobras** (Sr. Ulisses Sobral Calile), à época dos fatos, por conduzirem, 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.

103. O **Sr. Aluísio Teles Ferreira Filho** não logrou afastar sua responsabilidade como **coordenador da Comissão Especial de Contratação**, designada para a condução dos processos de licitação e contratação dos serviços de SMS.

104. O responsável reconhece que elaborou a minuta de DIP de encaminhamento do assunto às instâncias competentes, o memorial descritivo dos serviços a serem contratados, a minuta de planilha de preços unitários contendo itens de serviços e a carteira de projetos de SMS, mas afirma que não partiu da comissão a precificação dos itens da planilha, a quantidade e a escolha das empresas a serem convidadas.

105. Ocorre que exatamente em tais documentos se constata parte das ocorrências que implicaram as irregularidades, o que evidencia a efetiva atuação do então coordenador na condução do irregular procedimento licitatório e contratação.

106. Lembro que a restrição ao caráter competitivo do certame decorreu, em essência, da realização de licitação única, por meio de convite destinado a poucas empresas, com reduzido prazo para formulação das propostas, previstos no DIP e no instrumento convocatório; a realização da licitação sem projeto básico adequado e sem a definição dos elementos necessários e suficientes para caracterizar o serviço foi apontada em razão da constatação de que a maior parte dos projetos não dispunha de documentação técnica adequada para orçamentação e definição dos serviços a serem executados, bem como da inclusão de serviços incompatíveis com as instalações, de serviços de manutenção de rotina já contemplados em contratos existentes e de serviços com quantitativos simbólicos e inadequados ao escopo, previstos no memorial descritivo e na planilha de preços; já os erros no termo de referência e no orçamento estimativo provém da irregularidade anterior, uma vez que a definição dos itens das Planilhas de Preços Unitários - PPU visou apenas à inclusão de atividades e fornecimentos passíveis de execução no contrato, sendo suas quantidades estimadas sem fundamentação válida.

107. Assim, as restrições e as deficiências apontadas constaram da documentação elaborada pelo coordenador.

108. Não favorece o responsável a alegação de que os serviços utilizados para a confecção do projeto básico foram aproveitados de experiências já realizadas na Petrobras, a partir de uma seleção e ajuntamento de documentos, não sendo, em decorrência, necessário grande esforço da Comissão Especial para a elaboração do projeto básico.

109. Ao contrário, ao assumir que promoveu, na realidade, 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 previstos, o então coordenador atraiu sua responsabilidade pela fragilidade do projeto básico.

110. Ressalto que o Sr. Alúcio Teles Ferreira Filho, em conjunto com outros responsáveis, também foi condenado pelo crime previsto no 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 que tratou da licitação de SMS, confirmado em grau recursal pela 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

111. Conforme consignado pelo Representante do MP/TCU, o responsável apresentou elementos adicionais de defesa (peça 444), os quais não são suficientes para afastar sua responsabilidade em relação às graves irregularidades que lhe foram atribuídas.

112. Nesse sentido, anuo às propostas de não acolher as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. Alúcio Teles Ferreira Filho.

113. Restou de igual forma demonstrado que o **Sr. Ulisses Sobral Calile, empregado da Petrobras**, efetivamente atuou na fase interna da licitação, ainda que não formalmente designado membro da Comissão Especial de Contratação.

114. O responsável admite que foi convidado pela Área de Negócios Internacionais – ANI para participar do projeto PAC-SMS, tendo participado de algumas reuniões, mas afirma não ter interferido nas decisões da comissão.

115. Com relação a sua atuação no processo, alega 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.

116. Todavia, a unidade técnica registrou 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”.

117. Os termos do correio eletrônico em que o Sr. Ulisses Sobral Calile solicitou a mudança do tipo da licitação expõe o seu papel ainda na fase interna da licitação: “(...) informamos que decidimos gerencialmente por adotar o tipo melhor preço”. (peça 114, p.2)

118. Destaco, ainda, que o parecer jurídico acerca da contratação, expedido por meio do DIP JURÍDICO/JIN 4399/2010 (peça 114), reforça a ativa atuação do responsável no processo, consoante trechos a seguir reproduzidos:

“2. Em ulteriores **correios eletrônicos, conversas por telefone e reunião com a Coordenação do projeto em tela na INTER-AUINTEG, representada pelo Sr. Ulisses Sobral Calile**, o mesmo solicitou-nos considerar a intenção de efetuar uma licitação internacional, utilizando planilha de preços expressos em dólares e prevendo a possibilidade dos licitantes participarem do certame em forma de consórcio com empresas de engenharia ambiental que possuam expertise internacional em temas de SMS e que apresentem patrimônio líquido mínimo de cinquenta milhões de reais.

(...)

4. Por derradeiro, o **referido Gestor solicita**, na data de hoje (13/05/2010), conforme correio eletrônico anexo ao presente DIP, a exclusão da previsão de participação de consórcios na licitação (...)” (destaques inseridos).

119. Também no caso desse responsável, houve a condenação criminal em primeira instância por ilícitos relacionados ao contrato de que trata os presentes autos, confirmada em grau recursal, por unanimidade, pela 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

120. Assim, manifesto-me de acordo com a conclusão da unidade técnica de que as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. Ulisses Sobral Calile não devem ser acolhidas.

121. Por fim, cabe avaliar a responsabilidade dos demais **membros da Comissão Especial de Contratação (Srs. Pedro Paulo Lofego Lobo, Levi Rodrigues de Oliveira Junior, Teofanes de Almeida Elias, Luciano Seixas Pereira, Laercio do Prado Freires e Renato Zanette)**.

122. Esses responsáveis, embora formalmente designados para integrar a Comissão Especial de Contratação, lograram demonstrar que não tiveram efetiva atuação na fase interna da licitação.

123. De fato, não há qualquer elemento ou informação nos autos que comprove a participação direta desses membros na condução do processo licitatório.

124. Dessa forma, conforme concluiu o auditor da SeinfraOperações, “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)”.

125. Reforça esse entendimento a constatação de 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.

126. Apropriada, portanto, a proposta de acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Pedro Paulo Lofego Lobo, Levi Rodrigues de Oliveira Junior, Teofanes de Almeida Elias, Luciano Seixas Pereira, Laercio do Prado Freires e Renato Zanette.

#### V - Sanções

127. Ante a magnitude das irregularidades constatadas, restam configuradas as responsabilidades, a culpa grave e os erros grosseiros dos ex-gestores da Petrobras decorrentes de suas condutas no âmbito do Convite Internacional 001/10-INTER-CORP/CCG/SDCT e da contratação da Construtora Norberto Odebrecht, o que enseja, desde já, a aplicação das penalidades cabíveis.

128. Nesse sentido, discordo do entendimento do auditor de que eventuais sanções pecuniárias aos responsáveis sejam deixadas para serem aplicadas na TCE instaurada em cumprimento ao Acórdão 2.812/2015-Plenário (TC 032.088/2015-9), notadamente a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, mais gravosa do que a que poderia ser aplicada nos presentes autos.

129. Primeiro porque este processo se encontra em estágio mais avançado que o outro – no qual os responsáveis sequer foram citados – com as análises das razões de justificativa concluídas e, portanto, pronto para ser apreciado, não se revelando razoável postergar a apenação, o que poderia inclusive ocasionar eventual prescrição da pretensão punitiva.

130. Segundo porque não vislumbro, no caso concreto, a ocorrência de *bis in idem* pela aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 nos presentes autos, em razão dos atos praticados com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em conjunto com uma possível aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no processo de TCE, decorrente do débito apurado.

131. Tal conclusão é robustecida no enunciado de jurisprudência e no voto que acompanham o Acórdão 2500/2016-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas):

Enunciado:

“A aplicação de nova multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992 não implica *bis in idem* em relação a multa anterior baseada no art. 58 da referida Lei, ainda que a conduta reprovada seja a mesma, pois a causa da nova sanção é a ocorrência de débito, aspecto não contemplado na pena anterior, devendo-se, nesse caso, abater da segunda sanção o montante da multa antecedente.”

Voto:

“15. Acerca de eventual instauração e julgamento da tomada de contas especial, julgo relevante destacar a ementa do recente Acórdão 2443/2016-TCU-Plenário, que tratou de matéria bastante similar à que está em apreciação:

É possível a acumulação das multas dos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. Ou seja, não há prejuízo para imputação das duas multas, mormente sendo diversos os fatos motivadores de cada penalidade. Ainda que a conduta reprovada seja a mesma, a aplicação de nova multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992 não implica bis in idem em relação à multa anterior baseada no art. 58, pois a causa da nova sanção é a ocorrência de débito, aspecto não contemplado na pena anterior. Todavia, em tais casos deve-se abater da segunda sanção o montante da multa antecedente. (Acórdão 2813/2015-TCU-Plenário, 1.158/2015, da 1ª Câmara, e 486/2016, 1.343/2015, 407/2012, 7.194/2010 e 4.856/2010, da 2ª Câmara).”

132. Acompanhamento, portanto, a proposta do diretor da unidade técnica de aplicar aos 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 a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 (por ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário). Ressalvo, contudo, que a sanção deve se fundamentar também no inciso II do mesmo dispositivo legal (ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial).

133. Em acréscimo, referida sanção pecuniária deve ser imputada, de pronto, também aos demais responsáveis cujas razões de justificativa não foram acolhidas: Srs. Aluísio Teles Ferreira Filho, Ulisses Sobral Calile, Alexandre Penna Rodrigues e Jorge Luiz Zelada.

134. Sem embargo da apenação prevista no art. 58 da LO/TCU, acolho as propostas da SeinfraOperações pela aplicação aos referidos responsáveis da sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, exceto em relação ao Sr. Alexandre Penna Rodrigues.

135. De acordo com tal dispositivo, sempre que esta Corte, por maioria absoluta de seus membros, “considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública”.

136. Restaram evidenciadas a gravidade das infrações cometidas e a reprovabilidade das condutas dos ex-gestores da Petrobras, os quais atuaram, seja na condução, na proposição ou na aprovação, durante o procedimento licitatório que culminou com a contratação da Construtora Norberto Odebrecht, mesmo cientes das irregularidades, que eram perceptíveis, em parte já conhecidas, e resultaram em expressivo dano aos cofres da Petrobras, tratado no citado TC 032.088/2015-9. A situação é agravada pela complexidade do objeto e pelo elevado montante envolvido.

137. Entendo que cabe a aplicação de rigorosas sanções, tendo em vista a gravidade das infrações cometidas face ao esperado padrão de conduta diligente dos gestores da companhia, ou mesmo tomando-se por parâmetro o homem médio, considerando as balizas impostas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente as constantes do art. 22, § 2º, segundo o qual: “Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.”

138. A propósito, registro que não se logrou identificar possíveis obstáculos e dificuldades reais encontradas, ou circunstâncias práticas que pudessem ter limitado ou condicionado a ação dos gestores (nos termos do art. 22 da LINDB), nem mesmo a alegada urgência da contratação, consoante análise realizada.

139. Dessa forma, reforço a demonstração de que os responsáveis nos autos agiram com erro grosseiro e culpa grave, bem como que as circunstâncias envolvidas em suas ações propiciavam a adoção de condutas diversas, e que de suas decisões houve considerável prejuízo à Companhia.

140. Quanto à dosimetria da pena, levo em consideração o nível de hierarquia na instituição e a atuação de cada responsável, com amparo, por analogia, nas ponderações adotadas pelo Ministro Benjamin Zymler, por mim compartilhadas como revisor, no Acórdão 2750/2020 – Plenário, que tratou também de auditoria na Petrobras:

“218. Afora isso, também no tocante à gradação das sanções, a **conduta dos diretores se revela mais gravosa do que a dos gerentes-executivos**, quer pela abrangência e efetividade de suas decisões, quer pelo suporte técnico e gerencial de que dispunham para tomá-las” (destaquei).

141. No presente caso, portanto, cabe maior parcela na distribuição das sanções ao Diretor da Área Internacional da Petrobras, tendo em vista que dirigia a unidade diretamente vinculada ao objeto contratado, responsável por submeter à Diretoria Executiva da Petrobras proposição favorável à contratação e participar da aprovação. Manifesto-me pela aplicação das sanções em grau máximo ao **Sr. Jorge Luiz Zelada: multa de R\$ 67.854,38 e inabilitação por 8 anos.**

142. Na sequência, estão os demais membros da Diretoria Executiva da Petrobras à época dos fatos, que aprovaram a contratação. Aos **Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Paulo Roberto Costa, Almir Guilherme Barbassa, Renato de Souza Duque, Maria das Graças Silva Foster e Guilherme de Oliveira Estrella** proponho a aplicação de **multa de R\$ 60.000,00 e inabilitação por 7 anos.**

143. No próximo nível, encontra-se o Gerente Executivo da área corporativa da Diretoria Internacional da Petrobras à época dos fatos, que assinou documentação favorável à contratação. Considerando que ocupou cargo em grau menor de hierarquia, bem como considerando as ponderações da Comissão Interna de Apuração (CIA) constituída pela Petrobras quanto a menor gravidade de sua conduta e os elementos apresentados que o diferenciam dos demais responsáveis, fixo para o **Sr. Alexandre Penna Rodrigues multa de R\$ 30.000,00 e deixo de propor sua inabilitação.**

144. Por fim, estão o coordenador da comissão especial de contratação e o empregado da Petrobras, que efetivamente conduziram o processo de licitação e contratação. Aos **Srs. Aluísio Teles Ferreira Filho e Ulisses Sobral Calile**, pondero por aplicar **multa de R\$ 30.000,00 e inabilitação por 5 anos.**

145. Assim, proponho que este Tribunal considere graves as infrações cometidas por esses responsáveis, e, na sequência, delibere sobre a proposição que faço no sentido de suas inabilitações.

146. Quanto à prescrição da pretensão punitiva, cabe ressaltar que a análise se fundamenta no entendimento vigente nesta Corte, fixado por meio do Acórdão 1441/2016 – Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), segundo o qual a prescrição se submete ao prazo geral de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, havendo interrupção quando ordenado o chamamento dos responsáveis ao processo. Como as imputações nos autos datam de janeiro a agosto/2010 e o Acórdão 2812/2015 - Plenário, que ordenou a audiência dos responsáveis, foi prolatado em 4/11/2015, não há que se falar em prescrição.

## VI – Considerações Finais

147. Registro, por fim, a constatação de que parte dos responsáveis (Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Laércio do Prado Freires, Luciano Seixas Pereira, Maria das Graças Silva Foster e Renato Zanette) está representada nos autos pelo mesmo escritório (Siqueira Castro Advogados) que representa a Petrobras, consoante instrumentos de procuração juntados às peças 2, 233-238, 248 e 387-388.

148. Chamou-me a atenção o fato de a mesma banca de advogados atuar, de forma concomitante no presente processo, em nome da unidade jurisdicionada e dos responsáveis, cujos interesses são completamente opostos, uma vez que a atuação dos gestores importou prejuízo à companhia.

149. No caso concreto, ainda que não se trate de advogados dos quadros da Petrobrás, mas contratados, pondero que se aplica, por analogia, o entendimento exposto pelo Ministro Raimundo Carreiro no voto condutor do Acórdão 545/2015-Plenário, em que se concluiu que advogado de entidade pública não pode atuar na defesa de seus gestores e dirigentes quando estes, desobedecendo normas internas ou legislação em vigor, praticam atos contrários aos interesses da instituição:

“8. Em tese, advogados não poderiam atuar, ao mesmo tempo, em polos opostos, ou seja, se são remunerados para defender a correta aplicação das normas internas da estatal e da legislação pátria em vigor não podem arvorar-se em defensores de agentes que estão sendo citados pelo TCU justamente por desobediência a esses normativos. Esse tipo de conduta em que é identificado inequívoco conflito de interesses é repelida veementemente na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo das decisões colacionadas pela Unidade Técnica no Relatório precedente: Acórdãos 35/2000 e 313/2008, ambos do Plenário e, ainda, o Acórdão 1179/2008-TCU-Primeira Câmara.”

150. Nesse sentido, considerando a possibilidade de ocorrência de conflito de interesses na atuação do escritório contratado, apropriado dar ciência da situação ao Presidente da Petrobrás.

151. Consigno, ainda, a apresentação de pedido de retirada do processo da pauta do dia 8/9/2021 pelo Sr. Alexandre Penna Rodrigues e de audiência para tratar do caso, com respostas às justificativas de responsabilização declinadas pelos técnicos do TCU (peças 469 e 470), bem como de memoriais pelos Srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Laércio do Prado Freires, Luciano Seixas Pereira, Maria das Graças Silva Foster e Renato Zanette (peças 471 e 472).

152. Tendo em vista que a sessão prevista para referida data foi cancelada pela Presidente desta Corte, a apreciação do processo foi adiada, de modo que houve tempo suficiente para a realização da audiência solicitada com a Chefia de Gabinete. No que se refere à distinção entre a situação do Sr. Alexandre Penna Rodrigues e dos demais responsáveis, embora insuficientes para afastar sua responsabilização, considere os elementos apresentados na dosimetria da sanção.

153. Quanto aos argumentos oferecidos nos memoriais, avalio, de igual forma, que não são suficientes para alterar o entendimento ora relatado.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de setembro de 2021.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator