

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 031.750/2013-3 [Apenso: TC 001.675/2015-0, TC 030.095/2013-1, TC 003.234/2015-0, TC 009.015/2015-9]

Natureza(s): Embargos de declaração em pedido de reexame em relatório de auditoria

Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsáveis: Agostinho Candido Gatto (403.071.667-91); 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); Laercio do Prado Freires (072.648.518-77); Levi Rodrigues de Oliveira Junior (602.942.801-20); Luciano Seixas Pereira (573.213.297-04); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15), Maria das Graças Silva Foster (694.772.727-87); Mateus de Andrade Fonseca (075.995.167-51); Pedro Paulo Lofego Lobo (425.297.357-00); Renato Pires de Oliveira (277.622.627-68); Renato Zanette (228.792.770-00); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Teofanes de Almeida Elias (518.259.707-00); Ulisses Sobral Calile (466.895.407-15); Venâncio Pessoa Igrejas Lopes Filho (193.394.457-91).

Embargantes: Alexandre Penna Rodrigues, Jorge Luiz Zelada, Guilherme de Oliveira Estrella, Almir Guilherme Barbassa, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Maria das Graças Silva Foster

Interessado: Construtora Norberto Odebrecht S. A. (15.102.288/0001-82).

Representação legal:

Márcio Monteiro Reis (93815/OAB-RJ), Ângela Burgos Moreira Garcia (20.598/OAB-DF) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.;

Alan Balassiano Sapir (217.787/OAB-RJ), Ana Luiza Barbosa de Sa (123.140/OAB-RJ) e outros, representando Teofanes de Almeida Elias;

Marcelo Marques Lopes (47.474/OAB-RJ), representando Ulisses Sobral Calile e Aluísio Teles Ferreira Filho;

Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Felipe Gregório de Velloso Vianna, representando Construtora Norberto Odebrecht S. A.;

Felipe Henrique Braz Guilherme (69.406/OAB-PR) e Rafael Vêras (OAB/RJ 147.169), representando Jorge Luiz Zelada;

Mauricio da Silva Santos, Carlos Roberto de Siqueira Castro (20.015/OAB-DF) e outros, representando Luciano Seixas Pereira;

Marcio Gomes Leal (84.801/OAB-RJ), Aurea D'Avila Mello Cotrim (88.182/OAB-RJ), representando Renato de Souza Duque;

Mauricio da Silva Santos, Carlos Roberto de Siqueira Castro (20.015/OAB-DF), representando Laercio do Prado Freires;

Mauricio da Silva Santos, Carlos Roberto de Siqueira Castro (20.015/OAB-DF), representando Renato Zanette;

André Luiz Cintra Santos (102.169/OAB-RJ) e Aluizio Napoleao de Freitas Rego Neto (95.928/OAB-RJ), representando Alexandre Penna Rodrigues;

Igor Alves Pegado da Silva (172.480/OAB-RJ) e Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683), representando José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Guilherme de Oliveira Estrella, Almir Guilherme Barbassa e Maria das Graças Silva Foster;

Mario Fabrizio Coutinho Polinelli (172.639/OAB-RJ), Alan Balassiano Sapir e outros, representando Pedro Paulo Lofego Lobo.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA, MEIO AMBIENTE E SAÚDE EM SUBSIDIÁRIAS NO EXTERIOR. IRREGULARIDADES NA LICITAÇÃO E NA EXECUÇÃO DO CONTRATO. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO. CONTRATAÇÃO SEM PROJETO BÁSICO ADEQUADO. ORÇAMENTO FALHO. GRAVIDADE DAS INFRAÇÕES COMETIDAS. MULTA. INABILITAÇÃO. PEDIDOS DE REEXAME. NÃO CONHECIMENTO DE DOIS RECURSOS. CONHECIMENTO DOS DEMAIS. NEGATIVA DE PROVIMENTO A DOIS RECURSOS. PROVIMENTO PARCIAL AOS DEMAIS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACOLHIMENTO SEM EFEITOS INFRINGENTES.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelos srs. Alexandre Penna Rodrigues, Jorge Luiz Zelada, Guilherme de Oliveira Estrella, Almir Guilherme Barbassa, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Maria das Graças Silva Foster ao Acórdão 2.449/2023-Plenário, proferido em recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 2.133/2021-Plenário, proferido em relatório de auditoria (peças 690, 701, 704, 707 e 713).

2. A auditoria teve por objeto fiscalizar o Convite Internacional 1/10-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 (peça 64, p. 2-22).

3. 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. 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 sanar algumas não conformidades identificadas. Da negociação resultaram a exclusão de países objeto dos serviços (Bolívia, Chile, Colômbia e Japão), a redução do valor global da avença para US\$ 481,7 milhões e a imposição de limites para despesas de “Mobilização” e “Supervisão”.

4 Foram pagos US\$ 394.543.820,67 no bojo do referido contrato. Em 17/3/2014, o contrato foi encerrado.

5. Especificamente, o objeto contratual envolvia 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).

6. Ao apreciar a fiscalização, consoante Acórdão 2.812/2015 – Plenário, esta Corte deliberou, no que interessa, por: (i) instaurar processo de tomada de contas especial (TCE) para apuração e processamento dos indícios de superfaturamento praticados no referido contrato e (ii) realizar audiências dos responsáveis (peça 189).

7. A tomada de contas especial instaurada em atenção à deliberação encontra-se em andamento no âmbito do TC 032.088/2015-9 (mediante o Acórdão 758/2023-Plenário, foi determinada a citação solidária dos seguintes responsáveis pelo valor histórico de US\$ 107.275.984,86: srs. Jorge Luiz Zelada, Alexandre Penna Rodrigues, Aluísio Teles Ferreira Filho, Ulisses Sobral Calile, Marcelo Bahia Odebrecht, Márcio Faria da Silva, Rogério Santos de Araújo, Benedicto Barbosa da Silva Junior, Construtora Norberto Odebrecht S.A., Odebrecht Engenharia e Construção S/A – OEC, Odebrecht S.A.).

8. O débito preliminarmente imputado é assim composto:

Descrição	Valor (em US\$)
Superfaturamento no item 'Mobilização' (8,00% do Valor Total da PPU)	8.483.271,71
Superfaturamento no item 'Supervisão' (20,89% do Valor Total da PPU)	35.656.511,15
Superfaturamento decorrente do valor das propinas pagas (peça 80, p. 263/271/314/320/479)	63.136.202,00
Total do valor do débito	107.275.984,86

9. Nos presentes autos, foram apontadas as seguintes irregularidades pelas quais os responsáveis ora recorrentes foram instados a se manifestar:

(i) ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame:

– utilização da modalidade convite, enviado a poucas empresas; realização de licitação única, sem desmembramento dos sítios e dos serviços; prazo reduzido para a formulação das propostas; ausência de questionamentos técnicos e ausência de divulgação da documentação em inglês;

(ii) licitação sem projeto básico adequado e sem a caracterização dos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço;

– um ano depois da contratação, somente 20% dos projetos previstos estavam em condições de ser iniciados. A maior parte não dispunha de documentação técnica adequada para orçamentação e definição dos serviços a serem executados;

(iii) ocorrência de erros no termo de referência e no orçamento estimativo em que se baseou a licitação:

– 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.

10. A individualização das condutas imputadas aos gestores assim ocorreu:

a) 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, 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 por meio de convite internacional em que foram constatadas as seguintes impropriedades:

b) 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 Ulisses Sobral Calile, 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, concebendo o edital e o modelo de contratação;

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

Conduta: permitir a realização de procedimento licitatório, emitindo parecer favorável à contratação e o submetendo à Diretoria da Área Internacional da Petrobras:

d) 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.

11. Mediante o acórdão impugnado, os responsáveis sofreram a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos:

Responsável	Valor da multa (R\$)
Jorge Luiz Zelada	67.854,38
José Sérgio Gabrielli de Azevedo	60.000,00
Almir Guilherme Barbassa	60.000,00
Renato de Souza Duque	60.000,00
Paulo Roberto Costa	60.000,00
Guilherme de Oliveira Estrella	60.000,00

Responsável	Valor da multa (R\$)
Maria das Graças Silva Foster	60.000,00
Alexandre Penna Rodrigues	30.000,00
Alúcio Teles Ferreira Filho	30.000,00
Ulisses Sobral Calile	30.000,00

12. Foi também aplicada a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal de que trata o art. 60 da Lei 8.443/1992, seguintes termos:

Responsável	Período
Jorge Luiz Zelada	8 anos
José Sérgio Gabrielli de Azevedo	7 anos
Almir Guilherme Barbassa	7 anos
Renato de Souza Duque	7 anos
Guilherme de Oliveira Estrella	7 anos
Paulo Roberto Costa	7 anos
Maria das Graças Silva Foster	7 anos
Alúcio Teles Ferreira Filho	5 anos
Ulisses Sobral Calile	5 anos

13. Mediante o Acórdão 2.449/2023-Plenário:

a) foi negado provimentos aos recursos interpostos pelos srs. Alexandre Penna Rodrigues e Jorge Luiz Zelada;

b) foi dado provimento parcial aos recursos interpostos pelos srs. Almir Guilherme Barbassa, Guilherme de Oliveira Estrella, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Maria das Graças Silva Foster e Renato de Souza Duque de forma a reduzir o valor da multa a cada um aplicada para R\$ 40.000,00 e reduzir a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal para o período de cinco anos.

14. Assim constou do voto condutor desse acórdão ora embargado:

“16. Por ser uma alegação comum a vários recorrentes, trato dos prazos prescricionais.

17. A matéria é regida pela Resolução TCU 344/2022, a qual estabelece que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e ressarcitória (art. 2º).

18. O marco inicial da contagem dos prazos prescricionais está estabelecido no art. 4º dessa norma:

“Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada”.

19. *Veja-se que esses marcos iniciais da contagem do prazo prescricional possuem natureza objetiva, pois suas ocorrências independem da ciência dos responsáveis acerca da existência do processo de apuração.*

20. *No caso em tela, o prazo prescricional começou a ser contado do dia 15/10/2012, data em que as irregularidades foram apontadas em auditoria interna da Petrobras, nos termos do art. 4º, inciso IV, da referida resolução (peças 145 e 146).*

21. *Por outro lado, a norma estabelece as seguintes causas interruptivas da prescrição:*

“Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.”

22. *Verifico que, em 18/10/2013, dentro do prazo de cinco anos, foi operada a interrupção da prescrição em razão de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU para que fossem apuradas as irregularidades, hipótese prevista no inciso II do art. 5º da Resolução TCU 344/2022 (peça 1, p. 2, do TC 030.095/2013-1).*

23. *Na sequência, ocorreram os seguintes marcos interruptivos que evidenciam não ter ocorrido a prescrição ordinária:*

a) em dezembro de 2015, ocorreram as audiências dos responsáveis (peças 224-243);

b) em 31/10/2018, foi realizada a instrução da unidade técnica com proposta de mérito (peça 382);

c) em 17/9/2021, foi prolatado o acórdão condenatório (peça 483).

24. *Cabe também aferir se ocorreu a prescrição intercorrente, que ocorre caso o processo fique paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sendo interrompida “por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações” (§ 1º do art. 8º da Resolução 344/2022).*

25. *Ademais, mediante o Acórdão 543/2023-Plenário, foi fixado o entendimento de que “o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária”.*

26. *Da análise desse histórico processual, verifica-se que não transcorreu o prazo de três anos sem que o processo se movimentasse, de forma que a prescrição intercorrente também não restou configurada.*

IV

27. *Acerca das irregularidades a eles atribuídas, os recorrentes elaboraram, em síntese, os seguintes argumentos de caráter objetivo:*

a) sr. Alexandre Penna Rodrigues (peça 514):

– o contrato não descrevia, inicialmente, em detalhes, as demandas locais das unidades internacionais da companhia, porque as necessidades eram em sua maioria de determinação impossível antes de iniciados os trabalhos;

– a contratação representava uma estimativa máxima de custos e não a assunção de qualquer obrigação pela companhia de pagamento dos valores nele constantes, exceto se de fato viessem a ser executados os serviços;

– quatro das oito empresas convidadas ao certame eram internacionais, deixando evidente a licitude do procedimento licitatório;

b) sr. Jorge Luiz Zelada (peça 529):

– as empresas que não apresentaram propostas não o fizeram em razões de justas cláusulas restritivas do edital;

– a centralização da contratação era necessária porque as unidades no exterior tinham restrições orçamentárias;

c) srs. Guilherme de Oliveira Estrela, Almir Guilherme Barbassa, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Maria das Graças Silva Foster (peças 543, 546, 549 e 552):

– todas as empresas convidadas eram reconhecidamente reverenciadas no mercado internacional;

– a estratégia de centralização do objeto em um mesmo contrato se revelou escolha gerencial adotada e motivada pela área internacional da Companhia, diante 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;

– no que toca ao prazo reduzido para a apresentação da proposta, além de se ter verificado a prorrogação do prazo inicialmente concedido, não existiam, à época, indícios de que tal período não teria sido suficiente, ainda mais considerando que foram apresentadas três propostas consideradas válidas e regulares pela comissão de licitação;

– quanto à não disponibilização do edital em inglês, inexistiu, até os dias atuais, qualquer norma pátria que exija a elaboração e apresentação de edital em língua estrangeira;

d) sr. Renato de Souza Duque (peça 567):

– o convite a oito empresas – quatro brasileiras e outras quatro estrangeiras –, dentro da magnitude e da especificidade dos serviços licitados, por si, já afasta a alegação de ausência de competitividade;

– a apresentação de apenas três propostas não afasta o caráter competitivo do certame;

– a contratação centralizada estava justificada pela área internacional;

– o contrato foi concebido e executado como “Contrato Master”, por meio do qual a Petrobras, diante das necessidades encontradas em cada uma das unidades internacionais, solicitava, então, a prestação de serviços específicos (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).

V

28. Em relação à restrição à competitividade, os recorrentes buscaram afastá-la ao argumento de que não foi violada nenhuma norma, pois oito empresas relevantes no ramo foram convidadas e três apresentaram propostas.

29. Acontece que as indevidas restrições à competitividade estão devidamente configuradas nos autos em razão de:

a) convites a empresas que não realizam costumeiramente o objeto licitado (três das oito convidadas se encaixam nessa situação);

b) prazo reduzido para apresentação de proposta em licitação de alta complexidade:

– 35 dias para a apresentação de propostas para um projeto com cerca de 8.800 itens, sendo que o preenchimento da proposta de preços unitários, por exigência do edital, só poderia ser feito de forma manuscrita);

– em licitações rotineiras e menos complexas da Petrobras, o prazo para apresentação de propostas é de setenta dias;

c) edital de convocação não disponibilizado na língua inglesa, apesar de ser um convite extensivo a empresas estrangeiras; e

d) ausência de parcelamento do objeto com a contratação de empresa única para desenvolver atividades em nove diferentes países.

30. Destaco a respeito, a seguinte manifestação da auditoria interna da Petrobras (peça 146):

a) inadequação das empresas internacionais convidadas:

“Dentre as oito empresas selecionadas, havia quatro nacionais: Construtora Norberto Odebrecht, Construtora Andrade Gutierrez, Construtora OAS e Construtora Camargo Correa (esta última declinou do convite) e outras quatro estrangeiras, das quais nenhuma compareceu ao certame: MITSUI & Co Ltd., BECHTEL Corporation, KBR Inc., e MARUBENI Brasil S.A. A KBR não chegou a retirar o convite, enquanto a MARUBENI declarou que não realizava esse tipo de serviço, o que poderia ser verificado prévia e facilmente no site da empresa (www.marubeni.com.br).

As MITSUI e BECHTEL são efetivamente de grande porte e do ramo de construção e montagem, que atuam na fabricação de plantas de processo e que, geralmente, não se interessam pela realização dos serviços objeto dessa licitação.” (grifou-se).

b) Prazo reduzido para apresentação de proposta em licitação de alta complexidade:

“Apesar da falta do detalhamento dos serviços, fornecimentos e das especificações técnicas e da complexidade do escopo contratual, com abrangência de serviços em nove países, nas áreas de engenharia civil, mecânica e elétrica, instrumentação, meio ambiente e segurança industrial, o prazo para a apresentação das propostas foi de 20 dias, prorrogado para 35 dias, a pedido da Andrade Gutierrez.

Para ilustrar a situação, o DFP (demonstrativo de formação de preços), para os nove países, possui cerca de 2.400 páginas, que, se considerados apenas os dias úteis e a jornada normal de trabalho, teriam de ser preenchidas à velocidade de 1/3 de página por minuto, desconsiderando-se a necessidade de entendimento do escopo, levantamento de quantitativos e obtenção de preços no mercado.

Quanto às PPU (proposta de preços unitários), que possuem cerca de 8.800 itens, o prazo original para apresentação das propostas, considerados apenas os dias úteis e a jornada normal de trabalho, requereria só para preenchimento sequencial dessas, mais de um item por minuto, tempo insuficiente para a valoração do preço unitário e cálculo dos preços parciais e totais, tendo, como agravante, o fato de o preenchimento das PPU, por exigência do edital, só poder ser feito de forma manuscrita.

Considerando-se que a elaboração do DFP sempre precede o preenchimento da PPU e que esse fato não foi considerado nos cálculos acima, o entendimento é que o prazo original de 20 dias, não questionado pela vencedora do certame, mesmo somado à sua prorrogação por mais 15 dias, não seria suficiente para a elaboração da proposta, ainda que o nível de detalhamento e especificações estivesse satisfatório.

Os números aqui apresentados indicam que as propostas foram elaboradas sem os mínimos critérios técnicos e comerciais, o que se materializa nas excessivas variações entre as estimativas de preço da Petrobras e os preços contratados, ...

A título de exemplo, na licitação rotineira e menos complexa, que resultou no contrato 4600306385 (R\$ 752 milhões) cujo objeto é manutenção industrial em algumas plataformas da UO-BC, o prazo para apresentação das propostas foi de 70 dias e contou com participação de 16 licitantes” (grifou-se).

c) edital de convocação não disponibilizado na língua inglesa, apesar de ser um convite extensivo a empresas estrangeiras:

“Apesar de ter sido um processo que incluiu quatro empresas estrangeiras, a documentação contratual não foi disponibilizada na versão em inglês, embora durante o processo licitatório, tenha havido solicitação para tal por uma das empresas estrangeiras.”

31. *A irregularidade está, pois, devidamente configurada.*

VI

32. *Quanto às falhas referentes ao termo de referência e a projeto básico, os recorrentes tentam justificá-las ao argumento de que a contratação representava uma estimativa máxima de custos e não a assunção de qualquer obrigação pela companhia de pagamento dos valores nele constantes.*

33. *A respeito, registro que, por mais que o contrato se refira a serviços a serem ou não executados, o fato é que deve haver um conjunto de especificações mínimas que permitam a definição dos serviços e a sua consequente valoração, o que não aconteceu.*

34. *O que se verificou, além da previsão de serviços redundantes com outras contratações ou desnecessários, foi a falta de documentação técnica com detalhamento suficiente para estimar quantidades e prazos e elaborar orçamentos, consoante verificado pela empresa ATNA, contratada para revisar os projetos já contratados.*

35. *As irregularidades referentes a erros no termo de referência e no orçamento estimativo e a ausência de projeto básico adequado para caracterizar o serviço foram assim descritas pela equipe de auditoria da Petrobras (peças 145 e 146):*

- a) *inclusão de serviços desnecessários ou sem justificativas:*
- *serviços de manutenção rotineira já contemplados em contratos existentes nas unidades envolvidas no projeto (US\$ 3,88 milhões);*
 - *serviços incompatíveis com as instalações onde seriam executados (US\$ 12 milhões);*
 - *inserção de 3.856 itens de serviços (52% da PPU de integridade mecânica) sem fundamentação técnica (arbitrados com os números “um” ou “dois”) (US\$ 60,59 milhões);*
 - *previsão de pagamento de mobilização em países onde a contratada já possui instalação (US\$ 7,4 milhões);*
 - *inclusão de locais para os quais não havia necessidade da execução dos serviços (US\$ 8,95 milhões);*
 - *inclusão de serviços em sobreposição (US\$ 4 milhões);*
- b) *falta de projeto de detalhamento para subsidiar a estimativa de custo e PPU:*
- *dentre os 41 diagnósticos de projetos elaborados pela ATNAS Engenharia Ltda. até set/2011 (11,45% dos 358 previstos para realização), apenas oito (19,51%) possuem documentação técnica com detalhamento suficiente para estimar quantidades e prazos e elaborar orçamentos;*
 - *na atividade de contingências, os equipamentos a serem fornecidos não possuem definição da capacidade, das dimensões ou de quaisquer requisitos construtivos;*
- c) *previsão de pagamentos de parcela relevante (supervisão e mobilização) do contrato desvinculada da efetiva realização dos serviços (US\$ 330,92 milhões); e*
- d) *não foi demonstrado o critério técnico utilizado para a definição dos preços do termo de referência, haja vista as incompatibilidades entre os serviços e os seus preços, conforme se verifica na comparação com os preços ofertados pelas licitantes.*

36. *A respeito dessas constatações, a equipe de auditoria da Petrobras conclui que:*

“A falta de informações prévias à execução dos serviços fica evidenciada pelo fato de um mês após a assinatura do contrato com a CNO, ter sido contratada a ATNA, por R\$ 29 milhões para elaborar diagnósticos e detalhar os projetos, ou seja, serviços que seriam necessários no início do processo de contratação.”

“Apesar de a proposta final da CNO, após a negociação ter ficado 5,28% acima da estimativa da Petrobras, a falta de detalhamento e especificações dos serviços, as quantidades inconsistentes da PPU e as significativas distorções entre os preços estimados e os contratados evidenciam que a comparação entre os totais da estimativa e os da proposta não é base confiável para se concluir que os preços contratados são aceitáveis ou adequados. Tais discrepâncias levam a intuir que a diferença de 5,28% foi mera coincidência e que a licitação devia ter sido cancelada.”

“[As poucas questões levantadas quando da licitação sugerem que] a empresa apresentou os seus preços com total desconhecimento do escopo contratual.” (grifou-se).

37. *Entendo, pois, que também essa irregularidade está devidamente configurada.*

VII

38. *Passo a tratar da responsabilização pelas falhas.*

39. *O sr. Alexandre Penna Rodrigues, Gerente Executivo da área corporativa da diretoria internacional da Petrobras, à época dos fatos, argumentou que (peça 514):*

– *cumpriu uma decisão meramente formal no procedimento licitatório, não participou de qualquer reunião sobre o tema, não integrou a comissão de licitação;*

– *sindicância interna da Petrobras concluiu pela ausência de participação do recorrente na licitação;*

– *a pessoa designada para conduzir o processo, por ordem expressa do diretor Jorge Luiz Zelada, era o sr. Alúcio Teles Ferreira Filho;*

– *a Comissão de Processo Administrativo Sancionador da Controladoria Geral da União, instaurada para apurar supostas irregularidades na contratação em questão, decidiu, após o exame das provas coletadas no decorrer da instrução, por não indiciar Alexandre Penna Rodrigues.*

40. *Rememoro que o recorrente foi instado a se manifestar por permitir a realização de procedimento licitatório, emitindo parecer favorável à contratação e o submetendo à Diretoria da Área Internacional da Petrobras.*

41. *Por meio da elaboração do documento DIP-Inter-Corp-146/2010, de 14/5/2010, o responsável emitiu parecer favorável à contratação e o submeteu à Diretoria da Área Internacional da Petrobras, por meio do DIP Inter-Corp 213/2010, de 23/8/2010.*

42. *No primeiro memorando, o recorrente fez as seguintes considerações ao aprovar o início do processo licitatório (peça 110, p.5):*

– *reconhece que nomeou os integrantes da comissão de licitação;*

– *aprovou as empresas a serem convidadas;*

43. *No segundo memorando, o responsável afirma que está de acordo com os procedimentos até então adotados e recomenda a formalização do contrato com a Construtora Norberto Odebrecht (peça 61, p. 33).*

44. *A unidade técnica propõe a rejeição dessas alegações nos termos assim expostos no voto condutor da decisão combatida:*

“... 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).

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.” (grifou-se).

45. *É verdade que conta nos autos que quem elaborou o segundo documento (DIP 146) foi o sr. Alúcio Teles, coordenador da comissão especial de contratação, o que confirmaria o argumento do sr. Alexandre Penna Rodrigues de que ele agiu apenas formalmente no processo (peça 465, p. 16). Também há a indicação de que foi formada uma equipe informal para conduzir a contratação, a qual não incluiria o sr. Alexandre Penna Rodrigues (peça 465, p. 17).*

46. *Entretanto, mesmo que não tenha participado dos processos decisórios, da elaboração do termo de referência ou da condução de licitação, é fato que ele anuiu com os procedimentos*

anteriores e propôs o seu acolhimento pela diretoria executiva. Ora, ele agiu, no mínimo, com culpa grave ao se manifestar de acordo com algo de que não detinha conhecimento. Principalmente, quando se considera que se tratava de uma contratação de US\$ 825 milhões.

47. *Quanto à apuração no âmbito da CGU, registro que foi reconhecida a sua conduta irregular preliminarmente, porém optou-se pelo não seguimento do processo em razão da existência de punição anterior pelos mesmos fatos:*

“144. Em relação ao processo de contratação de empresa visando à solução de passivos de SMS, competia-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.” (grifou-se) (peça 465, p. 92)

48. *Nesse sentido, 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 desidia, de menor gravidade, caracterizada pela inadequada avaliação e aprovação de documentos que lhe foram confiados” (grifou-se).*

49 *Feitas essas considerações, entendo que não merecem prosperar as alegações recursais, rememorando que esse responsável sofreu sanções mais brandas dos que efetivamente conduziram o processo de licitação (inferior valor de multa e não sofreu a sanção de inabilitação para o exercício em cargo público).*

VIII

50. *O sr. Jorge Luiz Zelada, então Diretor da Área de Negócios Internacionais, argumenta, em síntese, que (peça 529):*

- havia urgência e necessidade para a realização da contratação;*
- em momento algum é apontado algum ato concreto que tenha sido de responsabilidade do recorrente e que tenha efetivamente infringido alguma norma legal;*
- não era responsável pela elaboração do orçamento estimativo, não sendo, ante sua posição hierárquica, exigível que o revisasse;*
- seguiu as orientações da comissão de licitação, da gerência da área internacional e da área jurídica;*
- sua conduta ocorreu dentro de suas atribuições.*

51. *A respeito, rememoro que o processo de contratação, com as gravíssimas irregularidades antes apontadas, foi desenvolvido no âmbito da diretoria do responsável.*

52. *Por mais que se diga que não cabia ao então diretor a responsabilidade pela elaboração do orçamento estimativo e condução da licitação, é fato que cabia a ele uma mínima supervisão hierárquica que afastaria as irregularidades verificadas, nem que fosse pela nomeação de pessoas de sua confiança para a execução das tarefas. O vulto da contratação, US\$ 825 milhões, exigia um acompanhamento mais de perto por parte do titular da diretoria pertinente.*

53. *Ademais, não é crível que o responsável não tenha participado de decisões referentes à alta gerência do processo de contratação. Por exemplo, verifico que a opção por uma contratação única, em vez de optar pela óbvia opção do parcelamento, foi derivada de orientação específica do sr. Zelada (peça 465, p. 15).*
54. *As irregularidades da licitação, como prazo reduzido para a apresentação de propostas, inadequabilidade das empresas convidadas, são também fatos que dificilmente não seriam de conhecimento do responsável, exceto em um contexto de grave omissão.*
55. *Outrossim, ao aprovar o projeto e encaminhá-lo para a diretoria executiva, o responsável endossou o trabalho de seus subordinados e contribuiu também dessa forma para que a irregularidade ocorresse.*
56. *Conta também nos autos o Relatório da Comissão Interna de Apuração, onde consta que (peça 465):*
- o sr. Zelada assumiu para si a condução do projeto;*
 - houve a formação de uma equipe informal, diretamente ligada ao sr. Zelada.*
57. *Assim, entendo que não merecem prosperar as alegações desse recorrente, pois sua conduta comissiva ou omissiva foi essencial para o acontecimento das irregularidades.*

IX

58. *Os srs. Guilherme de Oliveira Estrela, Almir Guilherme Barbassa, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Maria das Graças Silva Foster e Renato de Souza Duque argumentam, em síntese, que (peças 543, 546, 549, 552 e 567):*
- a necessidade da contratação tinha o caráter de urgência, consoante suscitado pela área internacional da Petrobras;*
 - foram induzidos a erro pela Diretoria Internacional e não tinham ciência dos erros do projeto;*
 - é absolutamente impraticável que a Diretoria Executiva da Petrobras revise e reexamine todas as especificidades de toda e qualquer matéria, em sua inteireza, quando submetida ao colegiado*
 - diante dos fatos apresentados na reunião da Diretoria Executiva, não era exigível que eles votassem contrariamente à contratação;*
 - não tinham ciência da suposta precariedade e deficiência do projeto básico da contratação, bem como dos supostos problemas de competitividade da licitação; e*
 - a suposta ausência de especificações do projeto básico e deficiências de orçamentação, não são de fácil percepção, ainda mais quando o projeto e a licitação foram realizados e acompanhados por uma outra área da companhia.*
58. *Adicionalmente, os srs. Guilherme de Oliveira Estrela, Almir Guilherme Barbassa, José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Maria das Graças Silva Foster argumentam, em síntese, que (peças 543, 546, 549, 552 e 567):*
- o sr. Jorge Luiz Zelada teve reconhecida a sua responsabilidade criminal por fraude a licitação no âmbito da licitação referente ao SMS Internacional reconhecida, sendo que esses recorrentes sequer chegaram a figurar no polo passivo da ação penal ajuizada no âmbito da “Operação Lava-Jato”;*

– a Lei de Improbidade Administrativa afasta a responsabilização por mera culpa e as sanções aplicadas foram excessivas.

59. O cerne das alegações desses responsáveis é que não tinham ciência das irregularidades e que foram induzidos a erro pela Diretoria Internacional.

60. A respeito, verifico que, mediante a Ata 4.385/2010, a Diretoria Executiva aprovou a contratação da Construtora Norberto Odebrecht (peça 61).

61. No documento submetido à Diretoria Executiva constam as empresa convidadas e as que apresentaram propostas. Aqui, já surgiria um alerta para os responsáveis, os serviços seriam feitos no exterior e nenhuma empresa internacional apresentou proposta.

62. Caso tivessem sido minimamente diligentes, teriam verificado as causas para tanto: prazo de apresentação de propostas incompatível com a complexidade do objeto, inadequação das empresas convidadas e ausência de edital em inglês.

63. Ou seja, uma análise adequada teria afastado as irregularidades referentes à licitação.

64. Destaco também que a diretoria executiva teve ciência de que a contratação abrangeria a execução de serviços em nove países. Ora, diante de tal situação, seria de se esperar que exigisse esclarecimentos robustos que justificassem a ausência de parcelamento do objeto, o que não aconteceu, pois se contentou com afirmações genéricas como “ganho de escala e unificação de custos indiretos” (peça 58, p. 3).

65. No mínimo deveria se questionar quais os ganhos de escala relevantes aconteceriam, por exemplo, em serviços realizados no Paraguai e nos Estados Unidos.

66. Veja-se que a ausência de parcelamento contribuiu para a realização de licitação com mínima ou sem competitividade.

67. Por outro lado, é de se presumir que os membros da diretoria executiva tinham ciência das possíveis lacunas do projeto básico, pois até mesmo reconheceram, em suas alegações de defesa na instância **a quo**, “a inexistência de tempo hábil para o detalhamento das necessidades de SMS em cada site da PETROBRAS” (peças 250, p. 17 e 297, p. 9).

68. Destaco também que, consoante relatório gerencial da Petrobras, tratou-se de uma forma de contratação que era única na estatal e que se mostrou bastante equivocada durante a execução contratual (passados 21 meses da assinatura do contrato, somente tinham sido executados 12% do previsto e por meio de subcontratações).

69. Ou seja, a especificidade da forma de contratação também demandava maiores preocupações dos membros da diretoria executiva.

70. Assim, efetivamente, entendo que houve uma conduta omissiva grave de forma a justificar a aplicação de sanções por esta Corte de Contas.

X

71. Veja-se que há uma grande disparidade entre a conduta do sr. Zelada e a dos demais membros da diretoria executiva. O primeiro deu causa direta às irregularidades aqui tratadas, enquanto os segundos foram omissos no seu dever de adequadamente decidir e tiveram suas condutas atenuadas por terem sido levados a erro pelo primeiro.

72. Entretanto, a meu sentir, essa disparidade não se reflete nas sanções aplicadas. O sr. Zelada sofreu pena de inabilitação por oito anos e multa de R\$ 67.854,38, enquanto os demais sofreram pena de inabilitação por sete anos e multa de R\$ 60.000,00.

73. *Creio, assim, para que a sanção guarde a devida correspondência com a gravidade da conduta verificada, que os diretores, com exceção do sr. Zelada, devem sofrer pena de inabilitação por cinco anos e multa de R\$ 40.000,00.*

74. *Por ser uma circunstância de caráter objetivo, cabe estender esse raciocínio a todos os outros membros da diretoria.”*

15. Desta feita, os embargantes apontam as seguintes omissões, obscuridades e contradições que afetariam o acórdão em questão:

A) srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Almir Guilherme Barbassa, Maria das Graças Silva Foster e Guilherme de Oliveira Estrella, membros da Diretoria Executiva da Petrobras à época dos fatos (peças 701 e 704):

– nada foi tratado sobre o argumento apresentado de que as irregularidades somente passaram despercebidas pelo colegiado da Diretoria Executiva devido à urgência “fabricada” unilateralmente pela Diretoria Internacional, o que impediu que os demais diretores pudessem analisar a matéria em circunstâncias normais;

– há contradição no acórdão, pois se afirma que os ora embargantes foram levados a erro e, ao mesmo tempo, houve uma conduta omissiva grave; e

– deve ser considerado o disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e na Lei 6.404/1976, no sentido de que não estão presentes os pressupostos para as suas responsabilizações;

B) sr. Alexandre Penna Rodrigues, Gerente Executivo da área corporativa da Diretoria Internacional da Petrobras à época dos fatos (peça 707):

– não foi apreciada a prescrição à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal, devendo ser considerado como marco inicial a data da ocorrência dos fatos, 26/1/2010 e 23/8/2010, e a ocorrência de apenas um marco interruptivo;

– conforme entendimento da Petrobras e da CGU, não existiu culpa grave do embargante, de forma que não se pode utilizar as manifestações dessas entidades para se chegar a um entendimento diverso;

– não houve culpa grave, pois sua atuação foi meramente formal em razão da posição que ocupava;

– as escolhas dos membros da comissão de contratação recaíram em profissionais experientes da Petrobras, os quais tiveram sua responsabilidade afastada pelo TCU;

– há erro material nos parágrafos 41 e 42 do voto;

C) sr. Jorge Luiz Zelada, Diretor da Área Internacional da Petrobras à época dos fatos (peça 713):

– não foi apreciada a prescrição à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal, devendo ser considerada a ocorrência de apenas um marco interruptivo;

– não se considerou que, em ação judicial, que se prestou a apurar os mesmos fatos objeto dos presentes autos, concluiu-se pela ausência de responsabilidade do embargante;

– se é reconhecido que incumbiria ele uma “mínima supervisão hierárquica”, que seria suprida até mesmo com a “nomeação de pessoas de sua confiança para a execução das tarefas”, não é possível

que, ao final, se conclua por sua responsabilização, por ter endossado o trabalho de pessoas de sua confiança e com inquestionável experiência; e

– não houve a caracterização de erro grosseiro, em contrariedade ao disposto na LINDB.

É o relatório.