

## RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

**TC 025.692/2013-5**

**Fiscalização 667/2013**

**Relator:** José Jorge

### DA FISCALIZAÇÃO

**Modalidade:** conformidade

**Ato originário:** Acórdão 1.124/2008 - Plenário

**Objeto da fiscalização:** Licitações e contratações no âmbito do Promef

**Ato de designação:** Portaria de designação-planejamento - Secexestat 1372/2013, de 16/9/2013 (peça 1)

Portaria de alteração - Secexestat 1536/2013, de 31/10/2013 (peça 5)

**Período abrangido pela fiscalização:** 1/9/2011 a 30/9/2013

**Composição da equipe:** Michel Afonso Assad Cohen - Coordenador, mat. 6510-2

Paulo Somesom Tauk - mat. 7648-1

### DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

**Órgão/entidade fiscalizado:** Petrobras Transporte S.A. - MME

**Vinculação (ministério):** Ministério de Minas e Energia

**Vinculação TCU (unidade técnica):** Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro

**Responsável pelo órgão/entidade:**

**nome:** José Sérgio de Oliveira Machado - TRANSPETRO

**cargo:** Presidente da Transpetro

**Outros responsáveis:** vide rol na peça:

rol de responsáveis Transpetro

### PROCESSOS CONEXOS

- TC 015.257/2005-1

- TC 029.215/2008-8

- TC 019.596/2006-2

- TC 001.994/2010-7

- TC 004.877/2011-0

## RESUMO

Trata-se de acompanhamento realizado na Petrobras Transporte S.A. - MME, no período compreendido entre 7/10/2013 e 11/2/2014.

Nesta ocasião, trata-se da quinta auditoria de acompanhamento do Promef, com o objetivo de examinar: (1) as providências para garantir que a indústria naval torne-se competitiva internacionalmente, cumprindo as determinações dos subitens 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão 1.888/2007-TCU-Plenário, bem como do subitem 9.2 do Acórdão 2.982/2010-TCU-Plenário; (2) as ações de modo a fiscalizar e cobrar dos estaleiros Atlântico Sul e Mauá Petro-Um a execução dos serviços nos prazos previstos contratualmente, conforme recomendação constante do subitem 9.1.1 do Acórdão 1692/2010-TCU-Plenário e nos subitens 1.6.2 e 1.7 do Acórdão 6.965/2011-TCU-2ª Câmara; (3) o cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão 1.888/2007-TCU-Plenário nas licitações de oito navios de produtos (Promef 2) e de vinte comboios (Promef Hidrovia) e (4) o cumprimento da recomendação constante do subitem 1.6.1 do Acórdão 6.965/2011-TCU-2ª Câmara. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1) A Transpetro tem tomado providências de forma a garantir o objetivo do Promef de que a indústria naval torne-se competitiva internacionalmente, cumprindo dessa forma as determinações constantes dos subitens 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão 1.888/2007-TCU-Plenário, bem como do subitem 9.2 do Acórdão 2.982/2010-TCU-Plenário?

2) A Transpetro tem tomado ações de modo a fiscalizar e cobrar dos estaleiros Atlântico Sul e Mauá Petro-Um a execução dos serviços nos prazos previstos contratualmente, conforme recomendação constante do subitem 9.1.1 do Acórdão 1.692/2010-TCU-Plenário, bem como tem realizado análise de pleitos que envolvam aditivos de prazo de forma detalhada e objetiva, conforme disposto nos subitens 1.6.2 e 1.7 do Acórdão 6.965/2011-TCU-2ª Câmara?

3) Nas licitações de oito navios de produtos (Promef 2) e de vinte comboios (Promef Hidrovia), foram observados os princípios da legalidade, isonomia, competitividade, economicidade e publicidade, estabelecendo-se somente requisitos técnicos, jurídicos, financeiros e econômicos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações a serem contratadas, em conformidade com a legislação vigente e com as determinações constantes dos subitens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão 1.888/2007-TCU-Plenário?

4) A Transpetro tem cumprido a recomendação constante do subitem 1.6.1 do Acórdão 6.965/2011-TCU-2ª Câmara?

5) Os estaleiros contratados no âmbito do Promef prestaram serviços similares (construção de navios) a outras clientes fora do grupo Petrobras por preços diferenciados?

A auditoria foi desenvolvida utilizando-se as técnicas de análise documental, triangulação, entrevistas, inspeção física e conferência de cálculo. Os trabalhos foram conduzidos em consonância com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, os Padrões de Auditoria de Conformidade e os Padrões de Monitoramento do TCU. Na Fase de Planejamento, foram elaboradas as matrizes de planejamento e de procedimento desta auditoria. Procedeu-se à inspeção física no EAS,

no que tange à construção dos navios Suezmax, no Estaleiro Vard Promar S.A., no que tange à construção dos navios Gaseiros e no Estaleiro Rio Tietê S.A., no que tange à construção dos comboios. Foram realizadas diversas entrevistas com os gestores de modo a conhecer o processo de licitação, contratação e execução contratual. É importante esclarecer que, no caso da contratação de vários navios com um mesmo estaleiro, por exemplo, na contratação de dez Suezmax com o Estaleiro Atlântico Sul, são firmados contratos individuais para cada navio, sendo muito similares entre si. Nesses casos, foi analisada a documentação contratual apenas do primeiro navio. Conforme comentado anteriormente, a verificação da execução contratual foi feita individualmente.

As principais constatações deste trabalho foram:

- 1) Atraso na construção da série de navios pelo Estaleiro Atlântico Sul, no âmbito do Promef 1 e 2;
- 2) Contratação de estaleiros que não demonstraram, até o momento, condições de construir navios observando as curvas de aprendizado (produtividade) estimadas no momento da contratação;
- 3) Contratação do Estaleiro Rio Tietê sem que houvesse, no edital, previsão para realização de avaliação econômico-financeira.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 11.109.083.092,00.

Foi calculado conforme dispõe a Portaria-TCU 222, de 10/10/2003, correspondendo aos valores contratados pelas três fases do programa, de acordo com a discriminação abaixo: Promef 1: Convite 006.8.020.05.0 Lote 1: 10 navios Suezmax ao preço global de R\$ 2.753.063.900,00; Lote 2: 5 navios Aframax ao preço global de R\$ 1.266.902.388,00; Lote 3: 4 navios Panamax ao preço global de R\$ 856.406.253,00; Lote 4: 4 navios de Produtos ao preço global de R\$ 630.688.456,00; Promef 2: Convite 006.8.030.08.0: Lote 1: 4 navios Suezmax DP ao preço global de R\$ 1.785.653.862,30; Lote 2: 3 navios Aframax DP ao preço global de R\$ 1.141.147.519,51; Convite 006.8.031.08.0 Lote Único: 3 navios Bunker ao preço global de R\$ 110.581.650,00; Convite 006.8.037.09.0 Lote Único: 8 navios Gaseiros ao preço global de R\$ 917.715.257,78; Convite 006.8.052.10.0 Lote 1 e 2: 8 navios de Produtos ao preço global de R\$ 1.214.607.600,00; Promef Hidrovia: Convite 006.8.009.10.0 Lote Único: 20 comboios ao preço global de R\$ 432.316.205,00.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, vale destacar as melhorias na gestão do Promef advindas da expectativa de controle gerada pela atuação do TCU.

As propostas de encaminhamento para as principais constatações contemplam dar ciência à Transpetro e recomendações à Transpetro.

<b>S U M Á R I O</b>	
<b>Título</b>	<b>Página</b>
1 - APRESENTAÇÃO	5
2 - INTRODUÇÃO	5
2.1 - Deliberação que originou o trabalho	5
2.2 - Visão geral do objeto	6
2.3 - Objetivo e questões de auditoria	8
2.4 - Metodologia Utilizada	9
2.5 - Limitações inerentes à auditoria	10
2.6 - Volume de recursos fiscalizados	10
2.7 - Benefícios estimados da fiscalização	10
2.8 - Processos conexos	10
3 - ACHADOS DE AUDITORIA	11
3.1 - Atraso na construção da série de navios pelo Estaleiro Atlântico Sul, no âmbito do Promef 1 e 2.	11
3.2 - Contratação de estaleiros que não demonstraram, até o momento, condições de construir navios observando as curvas de aprendizado (produtividade) estimadas no momento da contratação.	16
4 - ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA	20
4.1 - Contratação do Estaleiro Rio Tietê sem que houvesse, no edital, previsão para realização de avaliação econômico-financeira.	20
5 - CONCLUSÃO	23
6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	24

## 1 - APRESENTAÇÃO

Tratam os autos de auditoria de acompanhamento realizada na Petrobras Transporte S.A (Transpetro), subsidiária integral da empresa Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras), com o objetivo de acompanhar a execução do Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro (Promef).

A Transpetro é a maior processadora brasileira de gás natural e a maior empresa de transporte e logística de combustível do Brasil, atuando nas operações de importação e exportação de petróleo e derivados, gás e etanol.

O Promef tem por objetivo atender às necessidades de navios do Sistema Petrobras, bem como contribuir para o soerguimento da indústria naval brasileira, de forma a torná-la competitiva relativamente aos preços e prazos praticados por estaleiros internacionais. O Promef faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, e concebeu, originalmente, a construção de 49 navios em estaleiros localizados no Brasil, com índice de nacionalização de 65% na primeira fase.

Inicialmente, a Transpetro lançou ao mercado o Edital de Pré-Qualificação Internacional 1/2004, cujo objetivo era selecionar empresas para participar de futuras licitações para construção de navios, incentivar e estimular os estaleiros nacionais existentes a modernizar suas instalações e permitir a participação de empresas que ainda não tivessem estaleiros instalados em território nacional, porém efetivamente capacitadas e interessadas em investir na indústria naval nacional.

Ao longo dos anos, seis convites foram lançados, dividindo-se a contratação dos estaleiros em três fases:

A primeira fase do Promef (Promef 1) consistiu na efetiva assinatura de contratos de compra e venda de 23 navios. Diz-se efetiva, pois, em determinados casos, contratos firmados não obtiveram eficácia, que representa o momento em que o estaleiro contratado obtém financiamento com o agente financeiro do Fundo de Marinha Mercante (FMM) para construir os navios. Desses 23 navios, dos quais seis já foram entregues à Transpetro, quinze foram contratados no Estaleiro Atlântico Sul (EAS), em Pernambuco, quatro no Estaleiro Ilha S.A (Eisa), no Rio de Janeiro, e quatro no Estaleiro Mauá, no Rio de Janeiro.

A segunda fase do Promef (Promef 2), por sua vez, consistiu na assinatura de contratos de compra e venda de 23 navios, sendo sete com o EAS, oito com o Estaleiro Vard Promar S.A., em Pernambuco, e oito com o Estaleiro Eisa. Os contratos de três navios assinados em 10/9/2009 com a Superpesa Industrial Ltda foram rescindidos em 7/12/2012.

A terceira fase do Promef (Promef Hidrovia) teve como objeto a construção de vinte comboios, cada comboio composto por um empurrador e quatro barcaças para transporte de etanol na Hidrovia Rio Tietê, contratados com o Estaleiro Rio Tietê Ltda.

## 2 - INTRODUÇÃO

## **2.1 - Deliberação que originou o trabalho**

As ações de controle no âmbito do Promef iniciaram-se no âmbito do TC 015.257/2005-1, com a representação formulada pela então 1ª Secretaria de Controle Externo (1ª Secex) para apurar possíveis irregularidades no Edital de Pré-Qualificação Internacional 1/2004. Por meio do Acórdão 308/2006 - Plenário, de relatoria do Ministro Guilherme Palmeira, proferido na Sessão de 15/3/2006, o TCU autorizou a 1ª Secex a instaurar procedimento de fiscalização específico para cada licitação promovida pela Transpetro.

No âmbito do TC 019.596/2006-2, a 1ª Secex realizou a primeira auditoria de acompanhamento do Promef, com vistas a examinar o Convite Internacional 006.8.020.05.0/2005, que se destinava à contratação da construção de 26 navios do Promef 1, e os contratos decorrentes. Após concessão de medida cautelar, que impediu, inicialmente, a celebração dos contratos, e sua sucessiva revogação, o TCU proferiu o Acórdão 1.888/2007 - Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, na Sessão de 12/9/2007.

No âmbito do TC 029.215/2008-8, a 1ª Secex realizou a segunda auditoria de acompanhamento do Promef, com vistas a examinar o Convite Internacional 006.8.020.05.0/2005 e os contratos decorrentes, bem como monitorar o cumprimento das deliberações proferidas no Acórdão 1.888/2007 - TCU - Plenário. Como resultado, o TCU proferiu o Acórdão 2.982/2010 - TCU - Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, na Sessão Reservada de 3/11/2010.

No âmbito do TC 001.994/2010-7, a então 9ª Secex realizou a terceira auditoria de acompanhamento do Promef, com o objetivo de examinar as contratações oriundas dos Convites Internacionais 006.8.020.05.0/2005, 006.8.030.08.0/2008, 006.8.031.08.0/2008 e 006.8.037.09.0/2009, referentes à construção dos 26 navios do Promef 1 e dezenove navios do Promef 2, bem como monitorar o cumprimento das deliberações proferidas no subitem 9.4 do Acórdão 1.888/2007 - TCU - Plenário. Como resultado, o TCU proferiu o Acórdão 1.692/2010 - TCU - Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, na Sessão Reservada de 14/7/2010; em razão de embargos opostos pela Transpetro, a redação do julgado foi ajustada por intermédio do Acórdão 2.091/2010 - TCU - Plenário, na Sessão Reservada de 18/8/2010.

No âmbito do TC 004.877/2011-0, a então 9ª Secex realizou a quarta auditoria de acompanhamento do Promef, com o objetivo de examinar: as execuções contratuais dos navios em construção do Promef 1; as contratações e as execuções contratuais dos contratos firmados em decorrência dos Convites Internacionais 006.8.030.08.0/2008, 006.8.031.08.0/2008, 006.8.037.09.0/2009 e 006.8.052.10.0/2010, bem como monitorar especificamente o cumprimento das deliberações proferidas por meio dos subitens 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6, 9.3.7, 9.3.10, 9.3.11 e 9.4 do Acórdão 1888/2007 - Plenário e 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 1692/2010 - Plenário. Como resultado, o TCU proferiu o Acórdão 6.965/2011 - TCU - 2ª Câmara, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, na Sessão Extraordinária de 30/8/2011.

## **2.2 - Visão geral do objeto**

Após a Pré-Qualificação Internacional 1/2004, a Transpetro emitiu diversos convites, divididos em lotes, de acordo com os tipos de navios que seriam construídos. A sistemática que se seguia após o convite era a mesma. Ao final de cada licitação, as empresas vencedoras e a Transpetro firmavam

contratos individuais para cada navio a ser construído. Posteriormente, as partes negociavam o contrato de financiamento com o agente financeiro do FMM, após o qual se dizia que o contrato de compra e venda do navio adquiria eficácia. Somente a partir desse momento o estaleiro recebia os primeiros recursos e iniciava a construção dos navios.

Neste relatório, o foco da análise foram as contratações e execuções contratuais ocorridas no Promef referentes ao período entre setembro de 2011 e setembro de 2013, uma vez que os demais eventos já foram objeto de acompanhamento em auditorias anteriores, sem perder de vista, entretanto, que o programa deve ser analisado de forma sistêmica, considerando os acontecimentos e avanços obtidos ao longo do tempo.

Em 10/10/2005, no âmbito do Promef 1, a Transpetro emitiu o Convite 006.8.020.05.0, tendo como objeto a aquisição de 26 navios divididos em cinco lotes. Apenas quatro lotes estão sendo efetivamente executados, a saber:

Lote 1: contratos firmados com o EAS, em 30/1/2007, para construção de dez navios Suezmax ao preço global de R\$ 2.753.063.900,00. A cláusula de eficácia foi cumprida em 16/8/2007. Destacam-se os dois primeiros navios entregues em 14/5/2012 e 22/4/2013;

Lote 2: contratos firmados com o EAS, em 7/11/2008, para construção de cinco navios Aframax ao preço global de R\$ 1.266.902.388,00. A cláusula de eficácia foi cumprida em 19/5/2009. Projeto de engenharia em andamento, sendo desenvolvido por novo parceiro técnico do estaleiro (IHI/JMU-Japão);

Lote 3: contratos firmados com o Estaleiro Eisa, em 4/12/2008, para construção de quatro navios Panamax ao preço global de R\$ 856.406.253,00. A cláusula de eficácia foi cumprida em 5/4/2010. Primeiro navio lançado ao mar em 27/11/12 está em fase de acabamento e testes de cais com previsão de entrega em abr/14;

Lote 4: contratos firmados com o Estaleiro Mauá, em 30/11/2007, para construção de quatro navios de Produtos ao preço global de R\$ 630.688.456,00. A cláusula de eficácia foi cumprida em 22/10/2008. Três navios foram entregues e o último estava em vias de ser entregue.

Na segunda fase do Promef, a Transpetro publicou quatro convites. O Convite 006.8.031.08.0, emitido em 8/7/2008, teve como objeto a compra e venda de três navios do tipo Bunker, em lote único. Os contratos foram assinados, em 10/9/2009, com a Superpesa, e rescindidos em 07/12/2012. Nova licitação está prevista para 2014.

Na mesma data, foi editado o Convite 006.8.030.08.0, que resultou na contratação do EAS para a execução de dois lotes, quai sejam:

Lote 1: contratos firmados com o EAS, em 11/9/2009, para construção de quatro navios Suezmax DP (navios de posicionamento dinâmico) ao preço global de R\$ 1.785.653.862,30. A cláusula de eficácia foi cumprida em 24/8/2010. Projeto de engenharia previsto para ser iniciado no 1º trimestre de 2014. O projeto será desenvolvido pela IHI/JMU-Japão, novo parceiro técnico do estaleiro;

Lote 2: contratos firmados com o EAS, em 11/9/2009, para construção de três navios Aframax DP ao preço global de R\$ 1.141.147.519,51. A cláusula de eficácia foi cumprida em 11/9/2009. Projeto de

engenharia previsto para ser iniciado no 1º trimestre de 2014. O projeto será desenvolvido pela IHI/JMU-Japão, novo parceiro técnico do estaleiro.

Em 27/8/2009, a Transpetro publicou o Convite 006.8.037.09.0, tendo como objeto a compra e venda de oito navios gaseiros, sendo dois semi-refrigerados de 12.000 m<sup>3</sup>, quatro pressurizados de 7.000 m<sup>3</sup> e dois pressurizados de 4.000 m<sup>3</sup>. Os contratos foram assinados, em 9/7/2010, com o Estaleiro Vard Promar, no valor global de R\$ 917.715.257,78. Assim como ocorreu com o EAS, o Promar foi concebido de forma a ser construído, na região do Porto de Suape, em Pernambuco, concomitantemente com os navios do Promef. Visando a evitar atrasos, adiantou-se a construção dos primeiros navios no Rio de Janeiro.

Em 23/12/2010, a Transpetro emitiu o Convite 006.8.052.10.0, tendo como objeto a compra e venda de oito navios de Produtos, contratados com o estaleiro EISA Petro-Um S.A. Os contratos foram assinados em 13/04/2012 com previsão de eficácia para o final de 2013 e preço global contratado de R\$ 1.214.607.600,00.

O Convite 006.8.009.10.0 teve como objeto a construção de 20 comboios para transporte de etanol, cada comboio composto de um empurrador e quatro barcaças, com total contratado de R\$ 432.316.205,00. O comboio 1 encontra-se com algumas barcaças já em edificação.

As planilhas à peça 9, p. 1-6, demonstram a situação dos contratos do Promef em setembro de 2013, enquanto as planilhas à peça 41, p. 1-6, demonstram a situação atual dos contratos da Transpetro, decorrente de reunião realizada com os gestores da Transpetro, no TCU, com vistas à atualização da situação atual dos contratos do Promef.

No âmbito do Promef 1 foram entregues três navios Suezmax pelo Estaleiro Atlântico Sul (dos dez contratados), com previsão de entrega do quarto em set/2014. Está prevista para este ano, ainda, a entrega do primeiro navio Panamax, construído pelo Estaleiro EISA Petro-Um S.A. Todos os navios de produtos já foram entregues pelo Estaleiro Mauá Petro-Um S.A.

Em relação ao Promef 2, houve reprogramação do cronograma de construção e contratação de alguns lotes, com adiamentos decorrentes dos atrasos observados no Promef 1. Estão previstas para o fim desse ano as entregas de dois navios gaseiros, pelo Estaleiro Vard Promar S.A.

No que tange ao Promef Hidrovia, o primeiro comboio já foi entregue e foi informado, na reunião supra, sobre a possibilidade de haver atrasos nos demais em função de seca atípica na região, o que dificultaria o lançamento dos comboios e conseqüentemente a entrega.

### **2.3 - Objetivo e questões de auditoria**

Nesta ocasião, trata-se, portanto, da quinta auditoria de acompanhamento do Promef, com o objetivo de examinar: as providências para garantir que a indústria naval torne-se competitiva internacionalmente, cumprindo as determinações dos itens 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão 1888/2007-TCU-Plenário, bem como do item 9.2 do Acórdão 2982/2010-TCU-Plenário; ações de modo a fiscalizar e cobrar dos estaleiros Atlântico Sul e Mauá Petro-Um a execução dos serviços nos prazos previstos contratualmente, conforme recomendação constante do item 9.1.1 do Acórdão 1692/2010-TCU-

Plenário e nos itens 1.6.2 e 1.7 do Acórdão 6965/2011-TCU-2ª Câmara; o cumprimento das determinações constantes dos itens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão 1888/2007-TCU-Plenário nas licitações de 8 navios de produtos (Promef 2) e de 20 comboios (Promef Hidrovia) e o cumprimento da recomendação constante do item 1.6.1 do Acórdão 6965/2011-TCU-2ª Câmara.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1) A Transpetro tem tomado providências de forma a garantir o objetivo do Promef de que a indústria naval torne-se competitiva internacionalmente, cumprindo dessa forma as determinações constantes dos itens 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão 1888/2007-TCU-Plenário, bem como do item 9.2 do Acórdão 2982/2010-TCU-Plenário?

2) A Transpetro tem tomado ações de modo a fiscalizar e cobrar dos estaleiros Altântico Sul e Mauá Petro-Um a execução dos serviços nos prazos previstos contratualmente, conforme recomendação constante do item 9.1.1 do Acórdão 1692/2010-TCU-Plenário, bem como tem realizado análise de pleitos que envolvam aditivos de prazo de forma detalhada e objetiva, conforme disposto nos itens 1.6.2 e 1.7 do Acórdão 6965/2011-TCU-2ª Câmara?

3) Nas licitações de 8 navios de produtos (Promef 2) e de 20 comboios (Promef Hidrovia), foram observados os princípios da legalidade, isonomia, competitividade, economicidade e publicidade, estabelecendo-se somente requisitos técnicos, jurídicos, financeiros e econômicos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações a serem contratadas, em conformidade com a legislação vigente e com as determinações constantes dos itens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão 1888/2007-TCU-Plenário?

4) A Transpetro tem cumprido a recomendação constante do item 1.6.1 do Acórdão 6965/2011-TCU-2ª Câmara?

5) Os estaleiros contratados no âmbito do Promef prestaram serviços similares (construção de navios) a outras clientes fora do grupo Petrobras por preços diferenciados?

## **2.4 - Metodologia utilizada**

A auditoria foi desenvolvida utilizando-se as técnicas de análise documental, triangulação, entrevistas, inspeção física e conferência de cálculo. Os trabalhos foram conduzidos em consonância com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, os Padrões de Auditoria de Conformidade e os Padrões de Monitoramento do TCU.

Na Fase de Planejamento, foram elaboradas as matrizes de planejamento e de procedimento desta auditoria.

Procedeu-se à inspeção física no EAS, no que tange à construção dos navios Suezmax, no Estaleiro Vard Promar S.A., no que tange à construção dos navios Gaseiros e no Estaleiro Rio Tietê S.A., no que tange à construção dos comboios. Foram realizadas diversas entrevistas com os gestores de modo a conhecer o processo de licitação, contratação e execução contratual.

É importante esclarecer que, no caso da contratação de vários navios com um mesmo estaleiro, por exemplo, na contratação de dez Suezmax com o Estaleiro Atlântico Sul, são firmados contratos individuais para cada navio, sendo muito similares entre si. Nesses casos, foi analisada a documentação contratual apenas do primeiro navio. Conforme comentado anteriormente, a verificação da execução contratual foi feita individualmente.

## **2.5 - Limitações inerentes à auditoria**

Não houve limitações que pudessem inviabilizar ou prejudicar o andamento dos trabalhos de fiscalização.

## **2.6 - Volume de recursos fiscalizados**

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **11.109.083.092,00**. Foi calculado conforme dispõe a Portaria-TCU 222, de 10/10/2003, correspondendo aos valores contratados pelas três fases do programa, de acordo com a discriminação abaixo:

Promef 1:

Convite 006.8.020.05.0

Lote 1: 10 navios Suezmax ao preço global de R\$ 2.753.063.900,00;

Lote 2: 5 navios Aframax ao preço global de R\$ 1.266.902.388,00;

Lote 3: 4 navios Panamax ao preço global de R\$ 856.406.253,00;

Lote 4: 4 navios de Produtos ao preço global de R\$ 630.688.456,00;

Promef 2:

Convite 006.8.030.08.0:

Lote 1: 4 navios Suezmax DP ao preço global de R\$ 1.785.653.862,30;

Lote 2: 3 navios Aframax DP ao preço global de R\$ 1.141.147.519,51;

Convite 006.8.031.08.0

Lote Único: 3 navios Bunker ao preço global de R\$ 110.581.650,00;

Convite 006.8.037.09.0

Lote Único: 8 navios Gaseiros ao preço global de R\$ 917.715.257,78.

Convite 006.8.052.10.0

Lote 1 e 2: 8 navios de Produtos ao preço global de R\$ 1.214.607.600,00

Promef Hidrovias:

Convite 006.8.009.10.0

Lote Único: 20 comboios ao preço global de R\$ 432.316.205,00

## **2.7 - Benefícios estimados da fiscalização**

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, vale destacar as melhorias na gestão do Promef advindas da expectativa de controle gerada pela atuação do TCU.

## **2.8 - Processos conexos**

- TC 015.257/2005-1 - Representação formulada pela 1ª Secretaria de Controle Externo para apurar possíveis irregularidades no Edital de Pré-Qualificação Internacional 1/2004. Encerrado.
- TC 029.215/2008-8 - Segunda auditoria de acompanhamento do Promef com vistas a examinar o Convite Internacional 006.8.020.05.0/2005, os contratos decorrentes e monitorar o cumprimento das deliberações proferidas no Acórdão 1.888/2007 - TCU - Plenário. Deu origem ao Acórdão 2982/2010 - TCU - Plenário. Encerrado.
- TC 019.596/2006-2 - Primeira auditoria de acompanhamento do Promef com vistas a examinar o Convite Internacional 006.8.020.05.0/2005. Deu origem ao Acórdão 1888/2007 - TCU - Plenário. Encerrado.
- TC 001.994/2010-7 - Terceira auditoria de acompanhamento do Promef com o objetivo de examinar as contratações oriundas dos Convites Internacionais 006.8.020.05.0/2005, 006.8.030.08.0/2008, 006.8.031.08.0/2008 e 006.8.037.09.0/2009 e monitorar o cumprimento das deliberações proferidas no Acórdão 1.888/2007 - TCU - Plenário. Encerrado.
- TC 004.877/2011-0 - Quarta auditoria de acompanhamento do Promef com o objetivo de examinar: as execuções contratuais dos navios em construção do Promef 1; as contratações e as execuções contratuais dos contratos firmados em decorrência dos Convites Internacionais 006.8.030.08.0/2008, 006.8.031.08.0/2008, 006.8.037.09.0/2009 e 006.8.052.10.0/2010, bem como monitorar especificamente o cumprimento das deliberações proferidas por meio dos itens 9.3.4, 9.3.5, 9.3.6, 9.3.7, 9.3.10, 9.3.11 e 9.4 do Acórdão 1888/2007 - Plenário e 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 1692/2010 - Plenário.. Encerrado.

### **3 - ACHADOS DE AUDITORIA**

#### **3.1 - Atraso na construção da série de navios pelo Estaleiro Atlântico Sul, no âmbito do Promef 1 e 2.**

##### **3.1.1 - Situação encontrada:**

A Transpetro assinou diversos contratos com vários estaleiros no âmbito do Promef 1, 2 e Hidrovia, conforme disposto à peça 9, p. 1-6. Em quase todas as contratações há algum grau de atraso. Ponderando-se critérios de materialidade (valor das contratações), tempo de atraso e tempestividade (construções ainda em curso ou já finalizadas), os atrasos no âmbito do Estaleiro Atlântico Sul evidenciam-se mais significativos e relevantes.

A Transpetro assinou com o Estaleiro Atlântico Sul (EAS) contratos para a construção de 10 navios Suezmax e 5 navios Aframax, no âmbito do Promef 1, e 4 navios Suezmax DP e 3 navios Aframax DP, no âmbito do Promef 2 (peça 9, p. 1-6).

O atraso na construção da primeira série de navios, bem como os impactos decorrentes do atraso, foi objeto de recomendação no âmbito do Acórdão 6965/2011-TCU-2ª Câmara, no sentido de que a Transpetro realizasse análise de pleitos que envolvessem extensões/prorrogações de prazo de forma detalhada e objetiva, aferindo com precisão a efetiva paralisação total ou parcial das atividades na

quantidade de dias de extensão de prazo a serem concedidos. Àquela época, o primeiro navio ainda estava por ser entregue.

Tendo em vista a existência de auditorias anteriores, este trabalho teve como foco o período compreendido entre set/2011 e set/2013, sem prejuízo da eventual necessidade de se observar o programa de forma sistêmica, considerando os acontecimentos e avanços obtidos ao longo do tempo.

Durante a execução desta auditoria, constatou-se que os dois navios da primeira série de navios Suezmax (construídos pelo EAS) já foram entregues e o terceiro estava em vias de ser entregue. Observou-se, conforme quadros apresentados à peça 9, p. 1-6, que os atrasos na construção da primeira série chegaram a dois anos, com impacto nos navios subsequentes de todas as séries a serem construídas pelo Estaleiro Atlântico Sul, sendo que a previsão atual para os últimos navios é de um atraso de mais de 4 anos em relação ao cronograma original.

Diversos questionamentos concernentes aos atrasos foram feitos à Transpetro durante a auditoria, por meio dos Ofícios de Requisição 01, 02 e 03-667/2013 (peças 6, 16 e 30, respectivamente).

A partir de set/2011, foram assinados, junto ao Estaleiro Atlântico Sul - EAS, os aditivos elencados à p.11-12 da peça 8 e discriminados no quadro à p. 174 da peça 9.

Os aditivos firmados com o EAS tiveram por base análises realizadas pelos gestores da Transpetro junto ao estaleiro, resumidas abaixo.

No DIP TRANSPETRO/DTM 25/2012 (peça 9, p. 94-101), corroborado pelo DIP TRANSPETRO/PRES/JURIDICO 169/2012 (peça 9, p. 102-127), propôs-se formalizar as alterações de prazo decorrentes de fatos caracterizados na construção do segundo ao sexto navio da série de navios Suezmax, bem como suspender a execução do contrato de todos os demais navios não entregues, até que cumpridas as obrigações e condições discriminadas pela Transpetro.

Entre os fatos caracterizados para alteração do prazo contratual, destaca-se o reconhecimento pela Transpetro de que se trata de uma construção sequenciada, ou seja, o atraso observado no primeiro navio impacta necessariamente os demais. O atraso observado no primeiro navio fora de 623 dias, dos quais 375 teriam sido justificados e os demais 248 dias teriam ensejado a aplicação de penalidade prevista contratualmente.

A análise quanto aos dias de atraso na entrega do primeiro navio já foi parcialmente analisada na auditoria anterior. Os DIP TRANSPETRO/DTM 1 e 21/2011 (peça 27, p. 1-5 e 93-97, respectivamente), respaldados pelos DIP TRANSPETRO/PRES/JURIDICO 609/2010 e 227/2011 (peça 27, p. 5-12 e 97-104, respectivamente), explicam a aceitação dos 375 dias de atraso. A aplicação da multa pelos 248 dias está explicitada nas cartas TRANSPETRO/PRES/PROMEFEF 050, 062 e 127/2012 (peça 26).

Ressaltou-se ainda, no DIP TRANSPETRO/DTM 25/2012 (peça 9, p. 94-101), que a necessidade de novo cronograma decorreu de fatos imputáveis ao estaleiro, não cabendo à Transpetro ressarcimento ao estaleiro por serviços que não foram realizados de acordo com o cronograma contratual.

Com relação aos demais navios, propôs-se a suspensão contratual, já que o EAS estava sem contrato de assistência técnica vigente. Tal falha poderia ensejar a rescisão contratual pela Transpetro, mas a suspensão fora avaliada como mais adequada para a companhia, ressaltando que a suspensão não

significava renúncia da Transpetro aos seus direitos de aplicar sanções nem que a Estatal poderia ser responsabilizada por quaisquer custos que o estaleiro incorresse durante a suspensão.

Os DIP TRANSPETRO/DTM 38/2012 e 11/2013 (peça 9, p. 143-150 e p. 45-50, respectivamente), que contaram com pronunciamento do jurídico por meio dos DIP TRANSPETRO/PRES/JURIDICO 378/2012 e 11/2013 (peça 9, p. 150-173 e p. 51-70), propuseram formalizar as alterações de prazo e encerrar a suspensão, já que o EAS atendera ao que fora requerido (contratou parceiro técnico, elaborou plano de ação e cronograma aprovado pela Transpetro e apresentou projeto do navio conforme às especificações técnicas).

No que se refere às mudanças contratuais propostas, o jurídico se pronunciou, no DIP TRANSPETRO/PRES/JURIDICO 100/2013 (peça 9, p. 51-70), aprovando as alterações contratuais e lembrando a natureza de fomento do Promef. Ressaltou, ainda, o atendimento aos interesses da companhia e do sistema Petrobras, invocando a Teoria do Business Judgment Rule aliada ao princípio da economicidade para reforçar que o julgamento do que é ou não oportunidade de negócio para a companhia deve considerar o caso concreto, qual seja a necessidade dos navios para compor a frota e a inviabilidade de que atualmente outro estaleiro brasileiro construa embarcações deste porte, dada a limitação de instalações adequadas.

Justificou, dessa forma, o conforto quanto à adequação dos prazos apresentados ao plano de negócios da companhia e às orientações da Petrobras, que por meio de sua Diretoria Executiva aprovou proposição contida no DIP ENG-E&P-000101/2012 (peça 18, p. 76-81), orientando que a Transpetro negociasse junto ao EAS um cronograma de construção de navios que preservasse a construção dos navios sonda de perfuração e celebrasse os aditivos contratuais necessários.

Segundo a Transpetro, a Petrobras deu prioridade aos investimentos em Exploração e Produção (E&P) em seus últimos planos de negócios, o que poderia ser constatado tanto pelo aumento nos orçamentos em E&P quanto pela diminuição dos orçamentos na área de Abastecimento, que contempla o Promef (peça 17, p. 12 e 15).

Questionada sobre os custos decorrentes da necessidade de afretamentos diante dos atrasos nas entregas, a Transpetro mencionou (peça 19, p. 13) que não houve afretamento no âmbito do Promef 1 e que não dispunha de informação sobre os custos de afretamento pelo sistema Petrobras de navios semelhantes aos do Promef 1. Aduziu, ainda, que não tinha informações ou estudos a respeito de eventual prejuízo decorrente dos atrasos na construção dos navios no âmbito do Promef 1.

Por fim, encaminhou planilha com informações dos valores dos aditivos dos contratos dos navios Suezmax, em conjunto com a documentação pertinente a cada alteração (peça 39).

### **3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

Contrato 4600007395/2010 - Contrato firmado junto ao Estaleiro Rio Tietê para construção de combo. Total de 20 comboios (os demais contratos seguem a numeração do primeiro, exceto pelos últimos algarismos, que seguem a ordem).

Contrato 4600005878/2009 - Contrato firmado junto ao Estaleiro Atlântico Sul para construção de navio Aframax DP. Total de 3 navios (os demais contratos seguem a numeração do primeiro, exceto pelos últimos algarismos, que seguem a ordem).

Contrato 4600005874/2009 - Contrato firmado junto ao Estaleiro Atlântico Sul para construção de navio Suezmax DP. Total de 4 navios (os demais contratos seguem a numeração do primeiro, exceto pelos últimos algarismos, que seguem a ordem).

Contrato 4600005245/2008 - Contrato firmado junto ao Estaleiro Atlântico Sul para construção de navio Aframax. Total de 5 navios (os demais contratos seguem a numeração do primeiro, exceto pelos últimos algarismos, que seguem a ordem).

Contrato 4600007496/2010 - Contrato firmado junto ao Estaleiro Vard Promar para construção de navio gaseiro. Total de 8 navios (os demais contratos seguem a numeração do primeiro, exceto pelos últimos algarismos, que seguem a ordem).

Contrato 4600005342/2008 - Contrato firmado junto ao Estaleiro EISA para construção de navio Panamax. Total de 4 navios (os demais contratos seguem a numeração do primeiro, exceto pelos últimos algarismos, que seguem a ordem).

Contrato 4600004358/2007 - Contrato firmado junto ao Estaleiro Atlântico Sul para construção de navio Suezmax. Total de 10 navios (os demais contratos seguem a numeração do primeiro, exceto pelos últimos algarismos, que seguem a ordem).

Contrato 4600004718/2007 - Contrato firmado junto ao Estaleiro Mauá Petro-Um construção de navio de produtos. Total de 4 navios (os demais contratos seguem a numeração do primeiro, exceto pelos últimos algarismos, que seguem a ordem).

Relatório da Auditoria Interna da Transpetro.

Processo licitatório 006.8.009.10.0/2010 - Convite 006.8.009.10.0 (Promef Hidrovia, 20 comboios)

Processo licitatório 006.8.052.10.0/2010 - Convite 006.8.052.10.0 (Promef 2, oito navios de produtos)

### **3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:**

Incidentes imprevisíveis

Falhas de gestão da empresa contratada

Falhas de planejamento da Transpetro

### **3.1.4 - Critérios:**

Contrato 460004358/2007, Transpetro

Contrato 460004359/2007, Transpetro

Contrato 460004360/2007, Transpetro

Contrato 460004361/2007, Transpetro

### **3.1.5 - Evidências:**

Documentos de resposta ao ofício 1 - Peça 9, p. 1-6.

Documentos de resposta ao ofício 1 - Aditivos Promef 1 - Peça 13.

Documentos de resposta ao ofício 1 - Aditivos Promef 2 - Peça 14.

Documentos de resposta ao ofício 1 - Aditivos Promef Hidrovia - Peça 15.

Carta transpetro 96 e 104 - resposta ao ofício 2 - Peça 17.

Documentos de resposta ao ofício 2 - pareceres externos e DIP engenharia - Peça 18.

Documentos de resposta ao ofício 2 - SAP e pleitos estaleiros - Peça 22, p. 9-87.

Documentos de resposta ao ofício 2 - atraso EAS - Peça 26.

Documentos de resposta ao ofício 2 - atraso EAS segunda parte - Peça 27.

Documentos de resposta ao ofício 2 - DIPS atraso Mauá - Peça 28.

Documentos de resposta ao ofício 2 - DIPS jurídicos multas atrasos demais navios - Peça 29.

Cartas transpetro 110 e 111 - resposta ao ofício 3 - Peça 31.

Documentos de resposta ao ofício 3 - contratos primeiros navios Promef 1 - Peça 33.

Documentos de resposta ao ofício 3 - contratos primeiros navios Promef 2 - Peça 34.

Documentos de resposta ao ofício 3 - contratos primeiros navios Promef Hidrovia - Peça 35.

Documentos de resposta ao ofício 3 - explicações atrasos - Peça 38.

Documentos de resposta ao ofício 3 - dips aditivos alteração de valor - Peça 39.

### **3.1.6 - Conclusão da equipe:**

Das informações expostas nos DIP depreende-se que os atrasos observados, tanto no caso dos navios já entregues quanto no caso dos navios ainda por entregar, decorreram de fatores diversos, em funções de questões de gestão e produtividade, ocorrência de índices pluviométricos que apresentaram aumento desproporcional e imprevisível, paralisação decorrente de interdição, falência do fabricante de pórticos, ocorrência de falhas geológicas, entre outros (conforme cartas do estaleiro e DIP da Petrobras às peças 26 e 27).

Outrossim, ressalta-se que a existência de uma diretriz da Petrobras, exarada por meio do DIP ENG-E&P-000101/2012 (peça 18, p. 76-81), para que a Transpetro negociasse um cronograma de construção de navios que preservasse o cronograma de construção dos navios sondas de perfuração (peça 18, p. 80), significou mais atrasos na construção de navios (em relação aos prazos originais).

Com relação à recomendação exarada por meio do Acórdão 6965/2011-TCU-2ª Câmara, no sentido de que a Transpetro realizasse análise de pleitos que envolvessem extensões/prorrogações de prazo de forma detalhada e objetiva, aferindo com precisão a efetiva paralisação total ou parcial das atividades na quantidade de dias de extensão de prazo a serem concedidos, nota-se que a Transpetro tem buscado fazer essa análise, conforme abaixo.

Os pleitos feitos pelo estaleiro (peça 26) contaram com análise detalhada da Transpetro, que discriminou, nas cartas enviadas ao estaleiro (peça 26) e nos diversos DIP que abordaram a questão dos atrasos (peças 9 e 27), a quantidade de dias de extensão de prazo a serem concedidos e a quantidade de dias passíveis de multas.

Importante frisar que não houve aumento do valor pago pela Transpetro em função dos atrasos. Conforme exposto na planilha à p. 1 da peça 39 e DIP correlatos (peça 39, p. 3 e 49), os únicos

aumentos no preço decorreram de mudanças nas especificações técnicas e/ou alterações de escopo. Por se tratar de contratação com preço fixo, o estaleiro tem um incentivo à produtividade que advém do fato de que quanto menor a produtividade, menor será seus ganhos.

O prejuízo que se vislumbra para a Transpetro em decorrência dos atrasos decorre da eventual necessidade de afretamento enquanto os navios não ficam prontos. No entanto, a companhia informou que não houve, nos últimos cinco anos, afretamento de navios semelhantes aos do Promef 1 (peça 19, p. 13). A equipe não vislumbrou dados que invalidassem a afirmação da Transpetro.

Poder-se-ia falar de eventual prejuízo ao grupo Petrobras decorrente do atraso, mas restou claro, do exposto no DIP ENG-E&P-000101/2012 (peça 18, p. 76-81), que a própria Petrobras entendeu como prioridade, neste momento, a construção de sondas de perfuração pelo Estaleiro Atlântico Sul em paralelo à construção dos navios, conquanto aquela implique o atraso desta. Parte do atraso na construção dos navios decorreu, portanto, de uma orientação do grupo Petrobras que ultrapassa a gestão da Transpetro.

Pode-se notar, diante das informações repassadas, que o Estaleiro Atlântico Sul (EAS) está com diversas demandas do grupo Petrobras. Depreende-se do DIP ENG-E&P-000101/2012 (peça 18, p. 76-81) que o EAS está com contratos em andamento para construção de quase vinte navios e mais sete sondas de perfuração, com algumas entregas previstas para daqui a mais de cinco anos.

Diante do acima exposto, considerando que (i) a Transpetro está analisando os pleitos de extensão de prazo do Estaleiro Atlântico Sul de forma detalhada e objetiva, (ii) não houve incremento no valor dos navios em decorrência dos atrasos e (iii) parte dos atrasos se deveu à orientação do sistema Petrobras, vislumbra-se necessário apenas recomendar à Transpetro que avalie a conveniência e pertinência da elaboração de estudos visando ao cálculo do possível impacto financeiro decorrente dos atrasos na entrega dos navios, considerando eventuais necessidades de afretamento.

### **3.1.7 - Proposta de encaminhamento:**

Recomendar à Transpetro que avalie, no prazo de 180 dias, a conveniência e pertinência da elaboração de estudos visando ao cálculo do possível impacto financeiro decorrente dos atrasos na entrega dos navios, considerando eventuais necessidades de afretamento.

## **3.2 - Contratação de estaleiros que não demonstraram, até o momento, condições de construir navios observando as curvas de aprendizado (produtividade) estimadas no momento da contratação.**

### **3.2.1 - Situação encontrada:**

O aumento da produtividade dos estaleiros nacionais foi um dos objetivos do Promef. Nesse sentido, o Acórdão 1888/2007-TCU-Plenário determinou, nos itens 9.3.6. e 9.3.7., que a Transpetro adotasse providências para acompanhar e maximizar o alcance do índice de HH/CGT da curva de aprendizado previsto nos estudos técnicos que nortearam o Promef e a pré-qualificação realizada, negociando com os licitantes vencedores, sem custos adicionais para a Transpetro, a adoção de medidas objetivas nesse sentido, bem como que adotasse providências para garantir nas futuras licitações o alcance do índice,

de forma que a indústria naval pudesse tornar-se competitiva internacionalmente.

A Transpetro informou (peça 8, p. 3) que realiza mensalmente reuniões para acompanhar o HH consumido nos navios em construção e as ações implementadas pelos estaleiros, buscando melhorias na produtividade. Explicou que, no modelo de medição dos contratos do Promef, há uma estimativa contratual de HH, e com base nesta proposta original apresentada pelos estaleiros é que são realizados os pagamentos. O HH efetivamente consumido é apropriado pelo estaleiro para fins internos, sendo informado à Transpetro para fins de acompanhamento da curva de aprendizado, mas não é considerado para as medições dos contratos de compra e venda.

A Transpetro enviou as atas de reunião de produtividade de alguns estaleiros a partir de set/2011 (peças 19-21), com as informações sobre o HH acumulado de cada navio. Nas tabelas às p. 4-5 da peça 8 estão evidenciados o HH contratual e o HH consumido/projetado dos estaleiros Atlântico Sul (EAS), Mauá Petro-Um (Mauá), Eisa Petro-Um (Eisa) e Vard Promar.

Aduziu a Transpetro que criou o Sistema de Acompanhamento da Produção - SAP (peça 22, p. 1-8), com o objetivo de estudar os principais gargalos produtivos e sugerir ações aos estaleiros, visando superar os obstáculos identificados para o alcance da produtividade esperada. O grupo que participa do SAP conta, além da equipe da Transpetro, com especialistas coreanos e brasileiros (peça 22, p. 3-7). À peça 32 constam algumas das ações recomendadas e implementadas em decorrência dos estudos feitos no âmbito do SAP. A Transpetro lembrou, ainda, que para uma avaliação mais consistente da curva de aprendizado faz-se necessária a entrega da última embarcação.

Com relação ao desenvolvimento da indústria naval, a apresentação do Promef (peça 6) e os quadros às p. 7-9 da peça 8 sinalizam alguns dos benefícios de se ter uma indústria naval forte e exemplos de progressos nesta indústria decorrentes do Promef, tais quais: expressivo número de empregos gerados nos estaleiros, aumento de recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM) para construção naval, surgimento de novos estaleiros, treinamentos para qualificação de mão-de-obra, etc.

Questionada a respeito de informações sobre os preços dos navios contratados no âmbito do Promef caso fossem adquiridos no exterior, a Transpetro informou não dispor de informações sobre preço final de venda na importação de navios semelhantes aos contratados no âmbito do Promef nem a respeito da premissa de aquisição em estaleiros mais competitivos no exterior (peça 31, p. 6). Mencionou, também, que não dispõe de estudos atuais comparativos sobre a quantidade de HH utilizada por estaleiros estrangeiros na construção de cada um dos tipos de navios contratados no âmbito do Promef 1 (peça 17, p. 14).

### **3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

Contrato 4600004718/2007 - Contrato firmado junto ao Estaleiro Mauá Petro-Um construção de navio de produtos. Total de 4 navios (os demais contratos seguem a numeração do primeiro, exceto pelos últimos algarismos, que seguem a ordem).

Contrato 4600004358/2007 - Contrato firmado junto ao Estaleiro Atlântico Sul para construção de navio Suezmax. Total de 10 navios (os demais contratos seguem a numeração do primeiro, exceto pelos últimos algarismos, que seguem a ordem).

### **3.2.3 - Causas da ocorrência do achado:**

Incidentes imprevisíveis

Falhas de gestão das empresas contratadas

Falhas no planejamento da Transpetro

### **3.2.4 - Critérios:**

Acórdão 1888/2007, item 9.3.7., Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 1888/2007, item 9.3.6., Tribunal de Contas da União, Plenário

### **3.2.5 - Evidências:**

Cartas transpetro 82 e 85 - resposta ao ofício 1 - Peça 8, p. 3-9.

Carta transpetro 96 e 104 - resposta ao ofício 2 - Peça 17.

Cartas transpetro 110 e 111 - resposta ao ofício 3 - Peça 31.

Documentos de resposta ao ofício 2 - atas de produtividade Suezmax - Peça 19.

Documentos de resposta ao ofício 2 - atas de produtividade navios de produtos e panamax - Peça 20.

Documentos de resposta ao ofício 2 - atas de produtividade navios gaseiros - Peça 21.

Documentos de resposta ao ofício 2 - SAP e pleitos estaleiros - Peça 22, p. 1-8.

Documentos de resposta ao ofício 3 - ações dos estaleiros pós-recomendações - Peça 32.

### **3.2.6 - Conclusão da equipe:**

Pelo modelo de medição dos contratos do Promef, com pagamentos baseados na estimativa contratual de HH apresentada originalmente pelos estaleiros, fica evidente o incentivo à produtividade do estaleiro, já que quanto maior esta, menor o número de HH consumido e maior o lucro do estaleiro, já que o pagamento se baseia no HH contratual, conforme cláusula sexta do contrato (peça 33, p. 10-13) e explicações da Transpetro à peça 8, p. 3.

As tabelas às p. 4-5 da peça 8 evidenciam que nenhum dos estaleiros contratados conseguiu, até o momento, utilizar uma quantidade de HH dentro do previsto contratualmente. Os casos mais evidentes de produtividade aquém do esperado foram os dois primeiros navios construídos pelo EAS, em que se chegou a utilizar três vezes mais HH do que o previsto. O segundo navio consumiu mais HH do que o primeiro, o que poderia indicar uma piora na produtividade. No terceiro navio, no entanto, o número de HH sinaliza uma diminuição considerável em relação aos dois primeiros (peça 8, p. 4), o que vai ao encontro da informação da Transpetro de que uma avaliação mais consistente da evolução da curva de aprendizado requer a entrega da última embarcação encomendada.

No caso do estaleiro Mauá Petro-Um, em que três navios da série já foram entregues e o último estava em vias de ao término da auditoria, a avaliação da curva de aprendizado (peça 8, p. 4) permite inferir que houve uma evolução em termos de produtividade, mas que o HH previsto contratualmente era otimista (no caso do primeiro navio, por exemplo, o HH contratual total era de 2.018.198, mas o HH total realizado foi de 3.337.637; já no caso do terceiro navio, o HH contratual total era de 1.746.666, enquanto o HH total realizado foi de 2.353.666).

Não obstante o estaleiro já ter um grande incentivo para ser produtivo, qual seja ter maior lucro, o papel da Transpetro como fomentadora é necessário, para que se cumpra a premissa do Promef de tornar os estaleiros nacionais competitivos, porquanto só assim teria justificativa a contratação supostamente mais custosa, com exigência de conteúdo nacional mínimo, realizada em geral junto a estaleiros nacionais.

Não obstante a Transpetro ter informado não dispor de estudos atuais comparativos sobre a quantidade de HH utilizada por estaleiros estrangeiros, estudo elaborado à época da concepção do Promef indicava que os estaleiros brasileiros teriam um longo caminho a percorrer para atingir a produtividade de estaleiros coreanos. A própria apresentação do Promef (peça 6, p. 40-42) reconhece esse fato. Daí a possibilidade de que, ainda atualmente, seria possível contratar estaleiros mais produtivos.

É preciso que se faça, no entanto, uma ressalva diferenciando produtividade de competitividade. Conforme explicado à equipe durante a auditoria, um estaleiro é competitivo internacionalmente em decorrência de basicamente três fatores: a produtividade, o custo da mão-de-obra local e o câmbio. Não necessariamente, portanto, um estaleiro mais produtivo construiria embarcações por preços mais competitivos. A produtividade contribui para a diminuição do custo, mas isso não significa que o preço a ser contratado junto a um estaleiro mais produtivo seria necessariamente menor, tendo em vistas outros fatores de competitividade e também a lei da oferta e da procura.

Em artigo sobre a competitividade da indústria naval brasileira, publicado no 23º Congresso Nacional de Transporte Aquaviário, Construção Naval e Offshore em 29/10/2010 ([http://www.gestaonaval.org.br/arquivos/documentos/sobena/SOBENA\\_146%20Drivers%20de%20Competitividade.pdf](http://www.gestaonaval.org.br/arquivos/documentos/sobena/SOBENA_146%20Drivers%20de%20Competitividade.pdf)), abordou-se a questão da existência de vários fatores de competitividade. No artigo foram citados o preço do aço, o custo da mão-de-obra, a disponibilidade de navieças e a competência em gestão e montagem. Este último estaria ligado à produtividade.

O artigo menciona, ainda, que a análise dos fatores indica que os estaleiros nacionais podem atingir níveis internacionais de competitividade a longo prazo, e que a competência em gestão e montagem pode ser desenvolvida através da contratação de profissionais de empresas brasileiras envolvidas em obras do mesmo tipo ou de parcerias tecnológicas internacionais.

Atuando no sentido de fomentar a produtividade, a Transpetro criou o SAP, cujo principal objetivo é atuar junto aos estaleiros contratados no âmbito do PROMEF de forma a identificar e superar os gargalos produtivos, acelerando a curva de aprendizado, visando tornar a indústria naval brasileira mais competitiva. A equipe do SAP é composta por engenheiros e técnicos da Transpetro, que estão sendo capacitados através de treinamento realizado por experientes profissionais da indústria naval coreana e brasileira (peça 22, p. 3-7). A equipe do SAP atua diariamente nos Estaleiros Atlântico Sul, Mauá e VARD Promar (peça 22, p. 1-8).

Percebe-se, portanto, que a Transpetro vem tomando diversas providências com vistas ao acompanhamento e maximização da curva de aprendizado, cumprindo, portanto, o disposto nos itens 9.3.6. e 9.3.7. do 1888/2007-TCU-Plenário. À peça 32 constam algumas das ações recomendadas e implementadas em decorrência dos estudos feitos no âmbito do SAP, restando claro o efeito positivo desse acompanhamento buscando a maximização da curva de aprendizado.

Diante do acima exposto, resta evidente que os estaleiros contratados pela Transpetro não demonstraram, até o momento, condições de construir navios observando as diretrizes do Promef no que tange à produtividade, já que as curvas de aprendizado observadas têm ficado muito aquém daquelas estimadas inicialmente nos estudos técnicos que nortearam o Promef. Nada obstante, considerando que (i) a Transpetro tem cumprido os itens 9.3.6. e 9.3.7. do Acórdão 1888/2007-TCU-Plenário ao tomar diversas providências com o intuito de acompanhar e maximizar a curva de aprendizado e (ii) não há aumento do valor pago pela Transpetro em função da produtividade aquém da esperado (por se tratar de contratação com preço fechado), não se vislumbra necessária nova proposta de determinação.

Entende-se prudente, contudo, recomendar à Transpetro que considere, quando da aquisição de novos navios, a possibilidade de contratação junto a estaleiros no Brasil ou no exterior sem a necessidade de requisito mínimo de conteúdo nacional ou a realização de estudos prévios de preços de navios semelhantes construídos por estaleiros no exterior ou no Brasil sem a exigência de conteúdo nacional, de forma a ser possível uma análise comparativa entre os estaleiros nacionais e estrangeiros, dando maior transparência com relação aos eventuais custos de ser a fomentadora de um programa que tem como um dos objetivos reerguer a indústria naval.

### **3.2.7 - Proposta de encaminhamento:**

Recomendar à Transpetro que, no prazo de 180 dias, considere, quando da aquisição de novos navios, a possibilidade de contratação junto a estaleiros no exterior ou a realização de estudos prévios de preços de navios semelhantes construídos por estaleiros no exterior ou no Brasil sem a exigência de conteúdo nacional, de forma a ser possível uma análise comparativa entre os estaleiros nacionais e estrangeiros, dando maior transparência com relação aos eventuais custos que a companhia assume por ser a fomentadora de um programa que tem como um dos objetivos reerguer a indústria naval.

## **4 - ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA**

### **4.1 - Contratação do Estaleiro Rio Tietê sem que houvesse, no edital, previsão para realização de avaliação econômico-financeira.**

#### **4.1.1 - Situação encontrada:**

Tendo em vista o cumprimento das determinações constantes dos itens 9.3.4. e 9.3.5. do Acórdão 1888/2007-TCU-Plenário, para que, em instrumentos convocatórios, a Transpetro definisse o objeto a ser licitado de forma clara e precisa e se abstinhasse de estabelecer critérios classificatórios que contrariassem os princípios da isonomia e da competitividade, e considerando que o foco desta auditoria foi referente ao período entre set/2011 a set/2013, uma vez que já existente a realização de auditorias abrangendo período anterior, questionou-se à Transpetro sobre a realização de procedimentos licitatórios nesse período.

A companhia respondeu que não houve procedimento licitatório a partir de set/2011 no âmbito do Promef (peça 8, p. 10). No entanto, considerando que o relatório anterior, que ensejou o Acórdão 6965/2011-TCU-2ª Câmara, não teve como foco o Promef Hidrovia, esta auditoria analisou a licitação para a contratação de 20 comboios no âmbito do Promef Hidrovia, realizada por meio do Convite 006.8.009.10-0 (peça 25, p. 1-18).

Por ocasião do encaminhamento dos documentos licitatórios, a Transpetro informou que não foi realizada a análise econômico-financeira do Estaleiro Rio Tietê, vencedor do certame, tendo em vista que o modelo de contrato celebrado previa o primeiro pagamento (sinal) de 5% do valor dos 20 contratos, garantido por fiança bancária, e um segundo pagamento, no montante de 95% do valor do contrato, realizado integralmente, mediante a entrega de cada embarcação, contra apresentação de nota fiscal, certificado da classificadora e aceite da Transpetro (peça 17, p. 6).

A cláusula sétima da minuta contratual anexa ao Convite 006.8.009.10-0 (peça 25, p. 144-151) estabelecia forma de pagamento diversa. Em resumo, 5% seria pago na data em que o contrato tivesse eficácia, 41% seria realizado em parcelas mensais, com recursos oriundos da Transpetro, e o restante na data de entrega do comboio.

Posteriormente, foi proposta pela futura contratada, e aceita pela Transpetro, a mudança na forma de pagamento, conforme se depreende do disposto no DIP TRANSPETRO/DTM 36/2010 (peça 37, p. 1-13), que contou com posicionamento favorável do jurídico por meio do DIP TRANSPETRO/PRES/JURIDICO 443/2010 (peça 37, p. 13-20).

No DIP TRANSPETRO/DTM 36/2010 (peça 37, p. 1-13), consta a informação que, de acordo com o modelo proposto pelo consórcio vencedor, apenas a Transpetro tomaria financiamento e o consórcio utilizaria recursos próprios. Assim como no modelo anterior, o estaleiro receberia os 5% de adiantamento quando da entrada em eficácia dos contratos, mas no novo modelo receberia todo o pagamento restante apenas quando da entrega de cada comboio. Portanto, a Transpetro desembolsará 95% do valor de cada comboio apenas quando da sua entrega e não ao longo da execução das obras.

A companhia esclareceu, ainda, que o processo de licitação e o modelo de contrato de compra e venda padrão do Promef preveem, como cláusula de eficácia dos contratos, a obtenção de financiamento pelo comprador, com vistas à construção do navio. No decorrer do processo, o agente financeiro responsável pela operação realiza a avaliação de crédito do estaleiro. Caso não esteja em boa situação econômico-financeira, terá seu financiamento negado e seu contrato de compra e venda resolvido de pleno direito.

No caso específico do Promef Hidrovia, informou a Transpetro que o estaleiro construtor optou por não tomar financiamento e utilizar seus próprios recursos para a execução do contrato. A consequente alteração na forma de pagamento dos navios teria se mostrado vantajosa à companhia, tanto no aspecto de risco de performance do estaleiro quanto no que se refere a custos financeiros, já que o pagamento de 95% da embarcação se dará somente após a entrega dos comboios. Mencionou, ainda, que o pagamento de 5% efetuado pela companhia, nos cinco dias subsequentes à eficácia dos contratos, encontra-se garantido por fiança bancária.

Cumprido por fim salientar que foi efetuada visita técnica ao estaleiro Rio Tietê, localizado em Araçatuba/SP, onde foi vista em estágio avançado a execução física do primeiro comboio.

#### **4.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

Processo licitatório 006.8.009.10.0/2010 - Convite 006.8.009.10.0 (Promef Hidrovia, 20 comboios)

#### **4.1.3 - Causas da ocorrência do achado:**

Inobservância da legislação pertinente

#### **4.1.4 - Critérios:**

Decreto 2745/1998, art. 5º, item 5.3.1

Lei 8666/1993, art. 27, inciso III

#### **4.1.5 - Evidências:**

Carta transpetro 96 e 104 - resposta ao ofício 2 - Peça 17.

Cartas transpetro 110 e 111 - resposta ao ofício 3 - Peça 31.

Cartas transpetro 82 e 85 - resposta ao ofício 1 - Peça 8.

Documentos de resposta ao ofício 2 - licitação Promef Hidrovia - Peça 25.

Documentos de resposta ao ofício 3 - análise técnica estaleiro tietê - Peça 36.

Documentos de resposta ao ofício 3 - promef hidrovia, manual petro e atraso mauá - Peça 37.

#### **4.1.6 - Conclusão da equipe:**

O procedimento licitatório do Promef Hidrovia, em essência, não contrariou as determinações constantes dos itens 9.3.4. e 9.3.5. do Acórdão 1888/2007-TCU-Plenário.

A inexistência de cláusula no edital prevendo a avaliação econômico-financeira das licitantes não atende por completo o disposto no item 5.3.1. do Decreto 2.745/98, bem como o art. 27, inciso III, da Lei 8.666/93. O item 5.3.1 do Decreto requer que, na elaboração do edital, conste as exigências econômico-financeiras para qualificação. O art. 27, inciso III, da Lei 8.666/93, por sua vez, dispõe que para habilitação em licitações exigir-se-á dos interessados qualificação econômico-financeira.

O contrato padrão no âmbito do Promef prevê que a avaliação econômico-financeira do estaleiro seja feita pelo agente financeiro credor da operação. A mudança da forma de pagamento, com a utilização de recursos próprios para financiar o investimento do estaleiro ensejou, portanto, na visão da Transpetro, a desnecessidade de uma análise econômico-financeira do Estaleiro Rio Tietê.

Do ponto de vista do risco de performance e dos custos financeiros, a mudança trouxe benefícios à Transpetro, já que 95% do desembolso financeiro é feito ao final da construção. Isso mitigou os riscos de realizar pagamentos ao longo do contrato, sem que ao final os comboios atendessem às especificações exigidas pela Transpetro, e barateou os custos financeiros, pois a saída de caixa ocorre apenas quando da efetiva entrega do comboio. Ainda, os 5% pagos inicialmente estavam cobertos por garantia bancária e a Transpetro acompanha a construção do estaleiro e dos comboios, alocando profissionais para atuarem dentro do estaleiro. A proposta de realização do financiamento desta forma partiu do estaleiro, como forma de reduzir seus próprios custos financeiros.

No entanto, por não se tratar o Promef de uma simples compra de navio, mas sim de um programa que tem como um de seus objetivos reerguer a indústria naval, a análise econômico-financeira se faz

premente independentemente da forma de pagamento. Conquanto não haja, no caso concreto, maiores riscos para a Transpetro, a falta de uma avaliação da situação econômico-financeira do estaleiro prejudica o compromisso do Promef em garantir o desenvolvimento da indústria naval, uma vez que não há um diagnóstico completo da situação da indústria naval e do estaleiro Rio Tietê, em específico, e aumenta a possibilidade do estaleiro vir a apresentar problemas financeiros que poderiam ter sido detectados (e evitados) antecipadamente.

Diante do acima exposto, considerando que a Transpetro não observou, no âmbito do procedimento licitatório oriundo do Convite 006.8.009.10-0, alguns regramentos licitatórios, e tendo em vista que o Promef não se trata de uma simples compra de navios, entende-se oportuno dar ciência à Transpetro de que a elaboração de edital sem o estabelecimento das condições e exigências econômico-financeiras requeridas para a qualificação fere o disposto no item 5.3.1. do Decreto 2.745/98, bem como o art. 27, inciso III, da Lei 8.666/93.

#### **4.1.7 - Proposta de encaminhamento:**

Dar ciência à Transpetro de que a elaboração de edital sem o estabelecimento das condições e exigências econômico-financeiras requeridas para a qualificação fere o disposto no item 5.3.1. do Decreto 2.745/98, bem como o art. 27, inciso III, da Lei 8.666/93.

## **5 - CONCLUSÃO**

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria 3, 4 e 5.

Achados vinculados às questões de auditoria:

Atraso na construção da série de navios pelo Estaleiro Atlântico Sul, no âmbito do Promef 1 e 2 (vinculado à questão 1).

Contratação de estaleiros que não demonstraram, até o momento, condições de construir navios observando as curvas de aprendizado (produtividade) estimadas no momento da contratação (vinculado à questão 2).

Achados não decorrentes da investigação de questões de auditoria:

Contratação do Estaleiro Rio Tietê sem que houvesse, no edital, previsão para realização de avaliação econômico-financeira (este achado tangencia a questão 3, apesar de não decorrer dela).

Durante a revisão deste relatório de auditoria, o Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria da República no Município de Araçatuba, encaminhou a esta Corte o Ofício 367/2014 - PRM/Araçatuba, referente ao Inquérito Civil Público (ICP) 1.34.002.000320/2013-39, relatando diversas supostas irregularidades, incluindo a instalação, operação e contratação do Estaleiro Rio Tietê Ltda para a construção de vinte comboios do Promef Hidrovias (peça 40).

A análise do documento encaminhado identificou três questões relevantes relacionadas à presente auditoria, quais sejam: (i) os comboios contratados pela Transpetro possuem calado de três metros, enquanto o calado máximo das eclusas da Hidrovia Tietê-Paraná é de 2,70 metros (peça 40, p. 5, item 63); (ii) restrição à competitividade do certame em decorrência de edital dirigido (peça 40, p. 4, item

48); e (iii) risco de aumento de custos em decorrência da conversão para reais, de valores em dólares, em datas diversas das previstas (peça 40, p. 6, item 91).

Quanto ao calado da hidrovía ser inferior ao exigido para o tráfego dos comboios, a Transpetro afirmou, por meio do TRANSPETRO/DTM 36/2010, que é possível a navegação na hidrovía em 97% do ano com calado de três metros (peça 37, p. 2).

Com relação ao segundo ponto, percebe-se, da análise do relatório da comissão de licitação, que foram convidadas vinte empresas brasileiras, seis empresas estrangeiras e outras seis empresas manifestaram interesse na sua inclusão como empresas convidadas (peça 25, p. 213/214), do que resultou na apresentação de propostas comerciais por seis consórcios (peça 25, p. 303). Não há, portanto, nos autos, indícios de restrição ao caráter competitivo da licitação.

No que tange à última questão, ressalte-se que a cláusula 8.2 dos contratos firmados com a Transpetro para a construção dos comboios (peça 35, p. 27) prevê que os preços contratuais a serem pagos em reais, resultantes da conversão de preços em dólares americanos, são fixos e irremovíveis.

Diante do exposto, não foram encontrados nos autos elementos que comprovem as supostas irregularidades relatadas nos autos do Inquérito Civil Público 1.34.002.000320/2013-39, relacionadas à presente auditoria.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, vale destacar as melhorias na gestão do Promef advindas da expectativa de controle gerada pela atuação do TCU.

## **6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

Recomendação a Órgão/Entidade:

Recomendar à Transpetro que avalie, no prazo de 180 dias, a conveniência e pertinência da elaboração de estudos visando ao cálculo do possível impacto financeiro decorrente dos atrasos na entrega dos navios, considerando eventuais necessidades de afretamento. (3.1)

Recomendar à Transpetro que, no prazo de 180 dias, considere, quando da aquisição de novos navios, a possibilidade de contratação junto a estaleiros no exterior ou a realização de estudos prévios de preços de navios semelhantes construídos por estaleiros no exterior ou no Brasil sem a exigência de conteúdo nacional, de forma a ser possível uma análise comparativa entre os estaleiros nacionais e estrangeiros, dando maior transparência com relação aos eventuais custos que a companhia assume por ser a fomentadora de um programa que tem como um dos objetivos reerguer a indústria naval. (3.2)

Dar ciência:

Dar ciência à Transpetro de que a elaboração de edital sem o estabelecimento das condições e exigências econômico-financeiras requeridas para a qualificação fere o disposto no item 5.3.1. do Decreto 2.745/98, bem como o art. 27, inciso III, da Lei 8.666/93. (4.1)

Encaminhar:

Encaminhar ao Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria da República no Município de Araçatuba, em resposta ao Ofício 367/2014 - PRM/Araçatuba, cópia da decisão que vier a ser



proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentarem.

Secexestat, 18 de agosto de 2014

*(assinado eletronicamente)*

Michel Afonso Assad Cohen

AUFC - Mat. 6510-2

Coordenador

*(assinado eletronicamente)*

Paulo Somesom Tauk

AUFC - Mat. 7648-1

Membro