

VOTO

Trata-se de acompanhamento realizado na Petrobras Transporte S.A., no período compreendido entre 7/10/2013 e 11/2/2014, com vistas a verificar a execução do Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro (Promef).

2. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estariam sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, a equipe da SecexEstatais formulou as seguintes questões:

I) 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?

II) 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?

III) 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?

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

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

3. Em seu trabalho, a equipe da SecexEstatais não identificou impropriedades ou irregularidades para as questões III, IV e V acima. Quanto às outras duas questões, foram apontados os seguintes achados:

a) “Atraso na construção da série de navios pelo Estaleiro Atlântico Sul, no âmbito do Promef 1 e 2”; e

b) “Contratação de estaleiros que não demonstraram, até o momento, condições de construir navios observando as curvas de aprendizado (produtividade) estimadas no momento da contratação”.

Fora do escopo dessas questões, a SecexEstatais apontou mais um achado, qual seja, “Contratação do Estaleiro Rio Tietê sem que houvesse, no edital, previsão para realização de avaliação econômico-financeira”.

4. Ao final do seu relatório, a equipe de fiscalização formulou proposta no sentido da ciência à Transpetro acerca desse último achado, bem como da expedição de recomendações àquela entidade atinentes aos achados contidos nas alíneas “a” e “b” supra.

5. Manifesto-me, no essencial, de acordo com os fundamentos expendidos na instrução transcrita no relatório precedente, incorporando-os, desde já, às minhas razões de decidir, sem prejuízo de aduzir as considerações que se seguem.
6. Especificamente em relação ao achado “Atraso na construção da série de navios pelo Estaleiro Atlântico Sul (EAS), no âmbito do Promef 1 e 2”, tem-se a informação de que “os atrasos observados, tanto no caso dos navios já entregues quanto no caso dos navios ainda por entregar, decorreram de fatores diversos, em função 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 Documento Interno do Sistema Petrobras - DIP às peças 26 e 27)”.
7. Ademais, 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), acarretou mais atraso na construção daqueles navios (em relação aos prazos originais).
8. A respeito da recomendação expedida por meio do Acórdão 6.965/2011-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.
9. Exemplo disso é que os pleitos feitos pelo estaleiro (peça 26) contaram com análise detalhada da Transpetro, que discriminou, nas cartas enviadas ao estaleiro 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.
10. 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.
11. Não se pode olvidar que 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 entidade informou que não houve, nos últimos cinco anos, afretamento de navios semelhantes aos do Promef 1 (peça 19, p. 13). A equipe da SecexEstatais não vislumbrou dados que invalidassem a afirmação da Transpetro.
12. 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, naquele momento, a construção de sondas de perfuração pelo Estaleiro Atlântico Sul em paralelo à construção dos navios, conquanto aquela implicasse o atraso desta. Na esteira das conclusões da equipe de fiscalização, parte do atraso na construção dos navios “decorreu, portanto, de uma orientação do grupo Petrobras que ultrapassa a gestão da Transpetro”.
13. Com efeito, diante das informações repassadas, pode-se notar 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.
14. 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, concordo com a proposta formulada pela SecexEstatais, com os ajustes de forma que considero pertinentes, no sentido de determinar (e não apenas recomendar) à Transpetro que elabore estudo visando ao cálculo do possível impacto financeiro decorrente dos atrasos na entrega dos navios, considerando eventuais necessidades de afretamento.

15. No que diz respeito ao achado referente à contratação de estaleiros que não demonstraram, até o momento da auditoria, condições de construir navios de acordo com a produtividade estimada no momento da contratação, a equipe de fiscalização registrou:

Pelo modelo de medição dos contratos do Promef, com pagamentos baseados na estimativa contratual de HH [homem hora] 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).

16. Não obstante o estaleiro já ter um grande incentivo para ser produtivo, qual seja, obter 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.

17. 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, seja possível contratar estaleiros mais produtivos.

18. É preciso que se faça, no entanto, uma ressalva diferenciando produtividade de competitividade. Conforme explicado à equipe durante a fiscalização, 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 vista outros fatores de competitividade e também a lei da oferta e da procura.

19. E foi justamente nesse contexto que a SecexEstatais concluiu sua análise:

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 Acórdão 1.888/2007-TCU-Plenário. A 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.

20. Constata-se, portanto, que os estaleiros contratados pela Transpetro não demonstraram, até o momento da auditoria, 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 1.888/2007-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 do esperado (por se tratar de contratação com preço fechado), não se vislumbra necessidade de nova determinação.

21. Quanto à proposta da unidade técnica no sentido de que seja, desde já, recomendado à Transpetro que “considere, quando da aquisição de novos navios, a possibilidade de contratação junto a estaleiros no exterior”, reputo tal medida prematura no cenário atual, mormente quando se está diante de um programa que tem justamente como objetivo principal reerguer a indústria naval nacional. Considero mais prudente avaliar tal proposição tão somente após o recebimento das informações que ora estou propondo a este Colegiado solicitar à Transpetro, e que serão mencionadas mais adiante.

22. Especificamente em relação ao achado “Contratação do Estaleiro Rio Tietê sem que houvesse, no edital, previsão para realização de avaliação econômico-financeira”, considero que a equipe de fiscalização analisou a matéria de forma satisfatória, nos seguintes termos:

O procedimento licitatório do Promef Hidrovia, em essência, não contrariou as determinações constantes dos itens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão 1.888/2007-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.

23. Concordo com a equipe de fiscalização que, “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.”.

24. Mas, como bem concluiu a equipe de fiscalização, “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.”.

25. Dessa forma, na esteira do que sustentou a própria unidade técnica, considerando que a Transpetro não observou, no âmbito 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, entendo oportuno dar ciência à Transpetro de que a elaboração de edital sem o estabelecimento das condições e exigências econômico-financeiras requeridas para a qualificação (habilitação) 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.

26. Impende ainda ressaltar que 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).

27. No âmbito da unidade técnica, foram identificadas três questões relevantes na documentação encaminhada pelo *Parquet* federal, 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).

28. Em um exame perfunctório, a unidade técnica concluiu que não foram encontrados elementos que comprovassem as supostas irregularidades relatadas nos autos do sobredito Inquérito Civil Público 1.34.002.000320/2013-39, razão por que formulou proposta no sentido de tão somente “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.”.

29. Quanto a essa matéria, alerta para a existência de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, após o término da auditoria, por meio da qual são relatados possíveis direcionamento, quebra do sigilo das propostas e sobrepreço no âmbito do Convite Internacional 006.8.009.10.0, realizado pela Transpetro justamente com o objetivo de contratar a aquisição de vinte comboios destinados ao transporte de etanol pela hidrovia Tietê-Paraná, com financiamento do Fundo da Marinha Mercante.

30. Considerando que esses novos elementos oferecidos pelo *Parquet* especializado em sua representação (TC 034.785/2014-0), também da minha relatoria, estão sendo agora apurados com

maior profundidade pela própria SecexEstatais, entendo não ser possível, nos presentes autos, qualquer manifestação conclusiva acerca dessa matéria.

II

31. Estando os autos em meu Gabinete, acompanhei vasto noticiário na imprensa a respeito de problemas enfrentados pelo estaleiro Mauá, um dos mais tradicionais do Rio de Janeiro, culminando inclusive na paralisação de suas atividades.

32. Segundo comunicado divulgado pelo estaleiro, a crise financeira seria o motivo do fechamento temporário, aliada a uma indefinição da Transpetro quanto à continuidade dos contratos celebrados para construção de mais oito navios.

33. De fato, compulsando o relatório de fiscalização, consta a informação de que, em 23/12/2010, a Transpetro realizou 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 (Mauá). Os contratos foram assinados em 13/04/2012, com eficácia para o final de 2013 e preço total de R\$ 1.214.607.600,00.

34. Portanto, em face desses últimos acontecimentos, verifico que a atual situação pode divergir um pouco da encontrada em 2014 (peça 42), pois agora não estamos falando mais em atrasos e sim em paralisação da construção dos navios.

35. Nesse contexto, acrescento determinação à Transpetro para que informe a situação atualizada de todas as contratações de embarcações realizadas no âmbito do Promef, enviando a este Tribunal informações detalhadas acerca do número de embarcações e recursos investidos nos estaleiros.

36. Ante o exposto, Voto por que seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de julho de 2015.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator