

VOTO

Em apreciação, Relatório de Auditoria decorrente de fiscalização empreendida em atenção ao Acórdão 2.815/2013-TCU-Plenário, que teve por objetivo apurar possíveis irregularidades em contrato da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), destinado à prestação de serviços em áreas de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS), em empresas subsidiárias no exterior. A auditoria focou no Contrato 6000.0062274.10.2, firmado em 26/10/2010 entre a Estatal e a Construtora Norberto Odebrecht (CNO), pelo prazo de 1.095 dias, no valor original de US\$ 825.660.293,79.

2. A aludida contratação derivou de licitação na modalidade convite (Convite Internacional 001/10-Intercorp/CCG/SDCT, à Peça 19), conduzida pela Diretoria Internacional da Petrobras. O objeto do contrato englobava serviços de integridade mecânica, saneamento de passivos ambientais, gestão de SMS e fornecimento de equipamentos de contingenciamento e combate a incêndios.

3. A fiscalização foi originalmente motivada por denúncias veiculadas na imprensa que noticiaram decisão da Diretoria Executiva da Petrobras, de janeiro de 2013, determinando a redução do valor da avença de US\$ 826 milhões para US\$ 480 milhões. Tal disposição teria sido tomada após conclusão de procedimento interno de apuração, deflagrado pela própria Companhia, que avaliara a condução do certame licitatório e a execução dos serviços atinentes ao contrato.

4. Importa anotar que o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), na pessoa do insigne procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, igualmente pautado nas constatações do controle interno da Petrobras, representou perante esta Corte de Contas (TC-030.095/2013-1, apensado a este processo), pugnando pela deflagração de ação de controle externo específica sobre o tema.

5. Superada a fase de execução da auditoria e findas as apurações, a Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ) consignou os achados descritos no acervo instrutivo prévio:

Achado 3.1. Restrição ao caráter competitivo da licitação;

Achado 3.2. Licitação e contratação de serviços sem projeto básico adequado e sem a caracterização dos elementos necessários e suficientes para caracterizar o serviço;

Achado 3.3. Deficiências no orçamento utilizado na licitação;

Achado 3.4. Pagamentos de valores definidos para serviços de Mobilização e Supervisão além do limite contratual e das referências usualmente adotadas pela Petrobras;

Achado 3.5. Assunção de compromissos em nome da Companhia por empregado sem delegação formal para tal fim.

6. Abalizada em tais apontamentos, a unidade técnica propôs a audiência dos responsáveis arrolados no relatório de fiscalização (Peça 154).

7. Estando os autos conclusos para deliberação, o então Relator da matéria, Exmo. Ministro José Jorge, determinou a restituição dos autos à SecexEstataisRJ para análise dos informes aduzidos pela Petrobras a título de novos elementos (Peça 164).

8. Em sua missiva, a Companhia anunciou ter efetuado um encontro de contas com a CNO, para compensar valores pagos indevidamente, e concluiu possuir crédito junto à Construtora no valor de US\$ 3,7 milhões. Indicou, todavia, que a contratada não reconhecia tal monta e que, diversamente, cobrava da Estatal a restituição de despesas extraordinárias na avença de cerca de US\$ 82 milhões.

9. Diante desse cenário, sopesada a defesa preliminar da Petrobras, a área técnica do TCU entendeu não restarem elididas as potenciais ilicitudes descritas pela equipe de auditoria e propôs, dentre outras medidas, a instauração de processo de tomada de contas especial.

- II -

10. Antes de me imiscuir no mérito dos achados registrados pela equipe de fiscalização, reputo conveniente discorrer brevemente sobre a contratação alvo da presente auditoria. Como mencionei, o ajuste comercial sob exame refere-se a contrato firmado entre a Petrobras e a CNO para a prestação de serviços de SMS em unidades da Área de Negócios Internacional (ANI) da Estatal.
11. Consoante expõe o relato da unidade técnica, tal contrato decorreu de uma demanda corporativa que buscava alinhar as instalações das empresas subsidiárias no exterior aos padrões e diretrizes de SMS adotados pelo Sistema Petrobras. Assim, dentro do Plano de Ação de Certificação em SMS da ANI, mapeou-se a necessidade de corrigir 358 desconformidades em unidades localizadas em nove países: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, EUA, Japão, Paraguai e Uruguai.
12. Sob a justificativa de uniformizar os serviços a serem prestados e propiciar agilidade e flexibilidade na execução, a Companhia optou por efetuar uma contratação centralizada, abrangendo todos os 358 projetos a serem implementados. Dessa forma, autorizada pela Diretoria Executiva da Petrobras, a ANI efetuou convite internacional, convocando oito empresas de seu cadastro de fornecedores para a apresentação de propostas, sendo quatro nacionais e quatro estrangeiras.
13. No certame, três empresas brasileiras acudiram ao chamamento editalício (CNO, OAS e Andrade Gutierrez), sendo da CNO a oferta do menor valor global. A partir desse resultado, foi firmado em 26/10/2010 o indigitado Contrato 6000.0062274.10.2, no valor de US\$ 825,7 milhões, 5,3% acima dos US\$ 784,2 milhões originalmente estimados pela Petrobras.
14. Cabe gizar que o valor do contrato constituía mera expectativa de gastos e que a execução dos serviços seria feita mediante demandas individuais da Petrobras à contratada, não estando a Estatal obrigada a solicitar a plenitude das pendências de SMS previstas e lhe estando assegurada a prerrogativa de substituir projetos e/ou excluir países ou sites (unidades industriais).
15. Em 11/11/2010, a Petrobras contratou a empresa Atnas Engenharia Ltda. (Atnas), pelo valor de R\$ 28,99 milhões, para elaborar um plano de ação para a execução do contrato recém firmado com a CNO. Em linhas gerais, a Atnas ficara responsável por desenvolver os projetos idealizados pela estatal e emitir relatórios mensais de avanço da implantação.
16. Em 28/01/2011, foi firmado o Aditivo nº 1, estabelecendo que os serviços a serem prestados no exterior deveriam ser assumidos e pagos diretamente pelas subsidiárias à CNO, por meio da formalização de ‘contratos suplementares’, que teriam por base os preços oferecidos pela empreiteira na licitação, registrados no ‘contrato máster’. Com esse adendo, a contratação original passou a servir como um verdadeiro registro de preços, apenas para balizar os valores que seriam pagos em cada projeto diagnosticado pela Atnas.
17. Em agosto de 2011, a auditoria interna da Petrobras, em trabalho inserido em seu plano anual de atividades, investigou a regularidade do processo licitatório e a execução dos serviços no aludido contrato. Nessa apuração, detectou-se uma série de desconformidades na definição do escopo, na composição dos custos e na condução do convite (Peças 145-146). Diante das constatações, o órgão de controle interno sugeriu “reavaliar, amplamente, a situação do contrato, inclusive a pertinência da sua continuidade”.
18. Pautada no resultado das investigações, a estatal efetivou uma repactuação do ajuste, formalizado no Aditivo nº 5, de 15/1/2013, que teve por objetivo sanear algumas não-conformidades identificadas. Da negociação resultou a exclusão de países que ainda não tinham firmado contratos suplementares (Bolívia, Chile, Colômbia e Japão), a redução do valor global da avença para US\$ 481,7 milhões, a imposição de limites para despesas de ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’ e a criação de mecanismo de compensação pelos dispêndios já incorridos.

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

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

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

22. Com essa contextualização, passo a discorrer sobre os temas versados nos autos.

- III -

23. A primeira das conclusões alçadas pela equipe de auditoria diz respeito à restrição ao caráter competitivo da licitação. Conforme narra o relatório de fiscalização, a opção de realizar certame centralizado, infligiu óbices à competitividade. Além disso, o exíguo prazo conferido para a formulação das propostas e a não divulgação de edital em língua inglesa contribuíram para a baixa concorrência no convite.

24. De fato, pelo que se deflui das peças acostadas aos autos, a escolha da CNO aparentemente não foi operacionalizada dentro de um ambiente de ampla disputa comercial.

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

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

27. Essas decisões gerenciais afetas ao prazo e ao modo de divulgação da documentação realmente podem ter contribuído para a baixa atratividade à participação de construtoras e estrangeiras (nenhuma empresa estrangeira ofertou proposta). Nada obstante, entendo que outras condutas adotadas na licitação se revelam potencialmente ainda mais reprováveis.

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

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

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

31. Como os projetos não se encontravam em condições de implementação no momento do convite, os serviços a serem prestados dependeram de outro contrato, da Atnas, que, em relatório emitido doze meses após a assinatura do contrato com a CNO, afirmou que apenas 20% dos projetos teriam condições de serem iniciados. Ao final da execução, mesmo diante de sucessivas dilações de prazo, apenas 41% do escopo contratual pode ser concluído, infirmo a tese de ganho de prazo na contratação unificada.

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

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

34. Antes de concluir esse tópico, considerando a conjuntura de investigações criminais que envolve a Petrobras e tendo em vista a conexão do que aqui se discute com algumas apurações da operação Lava Jato, não tenho como deixar de trazer a lume informações conferidas à Justiça Federal por um dos envolvidos (ajuntado à Peça 189). Trata-se do depoimento do Sr. Dalton dos Santos Avancini, Diretor-Presidente da empresa ‘Construções e Comércio Camargo Correa’, que firmou junto ao Ministério Público Federal acordo de colaboração premiada.

35. Segundo o depoente, na licitação dos serviços de SMS da Diretoria Internacional da Petrobras, a CNO teria procurado a Camargo Correa (uma das convidadas) para ofertar proposta comercial “fictícia”. Colaciono, pois, excerto desse depoimento que explicita como o processo licitatório pode ter sido fraudado:

QUE, a partir das informações quanto ao papel de destaque das empresas UTC e ODEBRECHT no esquema de cartelização, perguntado o que sabe acerca da licitação do Plano de Ação e Certificação em SMS da Área Internacional da PETROBRAS, onde a CAMARGO não teria sequer apresentado proposta, afirma que tem conhecimento de que foi um projeto da área internacional, e que a CAMARGO foi convidada pela PETROBRAS para participar do certame, juntamente com algumas poucas empreiteiras; QUE, embora a CAMARGO não atuasse em nenhum projeto da área internacional, acredita que o Diretor a época fosse JORGE ZELADA; QUE, a CAMARGO foi procurada pela ODEBRECHT para que apresentasse uma “proposta de cobertura”, ou seja, a fim de simular uma concorrência, sendo que na oportunidade foi dado entender que a ODEBRECHT já teria ganho o contrato; QUE, perguntado se o contato da ODEBRECHT foi anterior ou posterior ao convite da PETROBRAS, afirma que foi posterior, segundo recorda; QUE, perguntado se seria normal a ODEBRECHT saber que a CAMARGO seria convidada, afirma que em concorrências tradicionais, levando-se em conta a complexidade do projeto, seria até normal imaginar quem seriam os convidados, todavia nessa hipótese do SMS, um projeto incomum, não sabe como a ODEBRECHT teve acesso a informação de que a CAMARGO seria convidada, até porque a CAMARGO não tinha tradição na área internacional e sequer chegou a apresentar proposta; [trecho constante da ação penal 5013949-81.2015.404.7000, processada perante a 13ª Vara da Justiça Federal de Curitiba/PR];

36. Portanto, todos esses fatos me levam a crer que as decisões relacionadas a tal contratação unificada, com prazo exíguo, precárias condições de divulgação e sem projetos adequadamente esquadrihados, limitaram a competitividade da licitação e podem ter afastado o interesse de outros competidores. Nessa senda, alinhando-me aos registros consignados no relatório de auditoria, acolho a proposta de promover a audiência dos responsáveis apontados pela área técnica.

- IV -

37. Na sequência das constatações, a SecexEstataisRJ registrou a ocorrência de inadequações no projeto básico e no orçamento base que pautaram a escolha da CNO. Como informado no relatório de fiscalização, a Petrobras levou a cabo licitação sem que houvesse a caracterização adequada dos serviços que seriam executados, uma vez que, por estratégia, havia decidido por detalhar os projetos posteriormente à assinatura do contrato. E, em decorrência disso, a estimativa de custos elaborada pela Estatal apresentou nível de precisão incompatível com a materialidade do objeto licitado.

38. No que tangencia a tais fatos, concordo com as conclusões alcançadas, visto que a licitação parece ter sido deflagrada sem que houvesse delimitação prévia das efetivas necessidades de SMS e sem que existisse orçamento de referência coeso para lastrear a escorreita valoração dos preços.

39. Como suscitado alhures, logo após a contratação da CNO, a Petrobras contratou a empresa Atnas para diagnosticar as soluções de SMS e elaborar o plano de ação de implementação. Após um ano de estudos, apenas 20% dos projetos previstos estava em condições de ser iniciado. Como não existia delimitação adequada de quais seriam os serviços a serem prestados, fica claro que, no momento da licitação, os quantitativos expressos na planilha orçamentária foram arbitrados sem critérios coerentes.

40. As evidências das inadequações nos itens de serviço idealizados para as obras, colhidas pela equipe de auditoria e pelo órgão de controle interno da própria Petrobras, são deveras contundentes. À guisa de exemplo, a partir da análise da Planilha de Preços Unitários – PPU inserta no contrato, listo alguns dos casos que considero emblemáticos:

- a) Preenchimento de vários itens de serviço com quantitativos simbólicos: 52% dos itens atrelados a serviços de integridade mecânica (cerca de 3.850 itens) foram preenchidos com quantidades de “um” ou “dois”;
- b) Inclusão de itens incompatíveis com as instalações industriais que as receberiam: houve previsão de serviços de manutenção de tanques de teto flutuante, torres de resfriamento, equipamentos e tubulações de grande porte (42 polegadas), dentre outros, em subsidiárias no Paraguai e no Uruguai, onde a Petrobras possuía apenas postos de combustíveis;
- c) Previsão de quantidades incompatíveis com o tipo de fornecimento: em materiais como “Curva 90° R=5D”, “junta giratória 6 pol.”, “válvula esférica 42 pol.” e outros, foram estipulados quantitativos fracionados para fornecimento;
- d) Cômputo de serviços de manutenção que já vinham sendo prestados e remunerados em contratos locais, como os itens de fornecimento de grama, roçagem e reparo de solda;
- e) Precificação de equipamentos e materiais sem que houvesse especificação técnica dos bens: itens como “bombas submersíveis”, “torres de elevação de carga”, “balsas”, “equipamento de combate a incêndio” e outros, foram insertos na PPU sem que estivessem delimitadas características técnicas mínimas, como finalidade de aplicação, capacidade de carga, vazão, dimensões, tensão, etc.

41. Todas essas incongruências, listadas em caráter não exaustivo, corroboram a percepção de que os documentos conduzidos à licitação não permitiam delimitar, com o nível de precisão adequado, os serviços que deveriam ser prestados. Inexistindo detalhamento prévio que balizasse os preços e

havendo inclusão de itens destituídos de qualquer caracterização técnica, conclui-se que as quantidades incluídas na PPU foram arbitradas sem fundamentação consistente.

42. Nesse cenário, não é descabido afirmar que a licitação ora debatida representou, em verdade, um registro de preços sem projeto básico; um grande contrato “guarda-chuva” que pautou a remuneração de soluções de SMS que ainda não haviam sido, sequer, projetadas.

43. A fragilidade das informações de projeto disponibilizadas no convite teve reflexo direto na estimativa referencial constituída pela Petrobras, como se pode intuir do confronto dos preços dispostos no orçamento base da Estatal com os ofertados pela CNO no certame.

44. Buscando verificar a consistência dos custos unitários pactuados, a auditoria efetuou exame sobre uma amostra de preços, cotejando valores da PPU elaborada pela CNO com a estimativa de custos da Petrobras.

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

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

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

48. Toda essa conjuntura, de debilidade nos elementos de projeto e de ausência de estimativa consistente a respaldar a valoração dos preços, leva-me a questionar a real vantagem auferida pela Petrobras na avença. Ratificam minhas percepções as apurações do próprio controle interno da Companhia terem concluído que a aludida contratação tomou por base “informações ultrapassadas ou sem o detalhamento requerido, além de premissas que, por inconsistentes, não se confirmaram, tais como: agilidade, flexibilidade, execução abrangente de todos os projetos, (...) ganho de escala, etc”.

49. Ganha relevo, nesse contexto, o fato de o orçamento paradigma da Petrobras, adotado para mensurar a justeza dos preços ofertados pela CNO, listar preços unitários idênticos para todos os nove países que careciam de aprimoramentos de SMS. Adentrando as estimativas de custo da Estatal (peças 123-126), é possível constatar que todos os itens de planilha foram cotados pelo mesmo valor unitário nos nove diferentes países em que se almejava execução de serviços. Por exemplo, o serviço ‘Demolição de Concreto Armado’ (item 1.1) foi orçado pela Petrobras a US\$ 358,91/m³ para execução na Argentina, Bolívia, EUA, Japão e demais quatro países incluídos no escopo contratual; de forma similar, o custo horário de ‘Mecânico’ (item 11.1.21) foi cotado a US\$ 35,95/hora para todas as localidades abarcadas na contratação. E, tal qual os casos aqui colacionados, a totalidade das planilhas foi preenchida com os mesmos custos unitários, dando a impressão de não ter havido pesquisa de preços nos mercados locais.

50. Reputo, então, que uma licitação como a aqui apreciada, em que o preço global é rateado indiscriminadamente pelos itens de planilha e os custos unitários são aceitos e pactuados sem qualquer juízo valorativo, ergue dúvidas sobre a liceidade de todo o procedimento, que aparenta ter sido conduzido com o fito único de garantir regularidade apenas formal à contratação. Com isso, também

no que concerne às falhas no projeto básico e às inconsistências no orçamento da licitação, subscrevo as propostas de audiência entabuladas pela área técnica.

- V -

51. Dando prosseguimento aos achados de auditoria, abordo a questão afeta aos indícios de superfaturamento na contratação. A unidade técnica relata que, no contrato ora apreciado, foram efetuados pagamentos de valores a título de ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’ além do limite contratual e das referências usualmente aplicadas pela Petrobras em obras semelhantes.

52. Adentrando o termo de contrato firmado com a CNO, é possível constatar que os custos pactuados foram distribuídos em três grupos: (i) Mobilização; (ii) Supervisão; e (iii) Serviços. Dentro de cada um desses grupos, os valores expressos consignam os preços totais a serem desembolsados, incluindo todas as despesas indiretas porventura incidentes.

53. A parcela atrelada aos ‘Serviços’, decomposta em extenso rol de itens, foi remunerada de acordo com os relatórios de medição de cada projeto desenvolvido pela Atnas, adotando os valores unitários arrolados na PPU. Diversamente, ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’ foram medidos e pagos por meio de verba mensal, rateada pelos meses de vigência contratual.

54. Em privilégio à clareza, na tabela a seguir, reproduzo o somatório de cada uma dessas parcelas ao longo da execução contratual, ilustrando o valor estimado pela Petrobras e as quantias previstas no contrato, em sua gênese e após as alterações decorrentes do Aditivo nº 5:

	Valor Estimado pela Petrobras	Valor Contratado Originalmente	Valor após Repactuação (Aditivo nº 5)
Mobilização	83.521.538,00	90.666.664,48	47.391.045,32
Supervisão	238.999.987,00	240.255.978,07	143.957.778,42
Serviços	461.695.654,00	494.737.651,25	286.841.178,47
TOTAL	784.217.180,00	825.660.293,80	481.690.002,21

55. Como se pode depreender dos números acima, mesmo com o advento da repactuação, os itens ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’ não deixaram de conglomerar vultosa fração da avença, somando algo em torno de 40% do total pactuado, 10% a título de ‘Mobilização’ e 30% de ‘Supervisão’.

56. Em se tratando de verbas mensais, desvinculadas da execução dos serviços, tais despesas começaram a ser medidas desde a assinatura do contrato, mesmo quando os projetos de SMS ainda não estavam definidos. E essa situação deu azo às impropriedades narradas pela auditoria.

57. Nos termos expostos pela área técnica, até outubro de 2011, pouco após o relatório da Atnas indicar que apenas 20% das obras tinha condição de início, o contrato com a CNO já havia gerado pagamentos de US\$ 91,84 milhões, dos quais US\$ 91,2 milhões (99%) foram pagos por conta de ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’.

58. Esse descasamento com a execução direta impulsionou a formalização do Aditivo nº 5, em que se tentou impor limites a tais verbas e criar mecanismos de compensação para trazer essas rubricas para os patamares originais de 10% e 30%. Todavia, mesmo com a repactuação, essa situação não foi atingida, dado que, ao final da avença, 47,2% dos desembolsos corresponderam a despesas com ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’; isto é, somente 52,8% dos pagamentos referiram-se a serviços de SMS executados pela CNO.

59. No encontro de contas realizado pela Petrobras, foi feito um batimento de tais dispêndios. A Estatal reconhecia dever à contratada valores referentes a serviços medidos e não pagos, mas considerava adequado deduzir de tais créditos as quantias repassadas em razão de ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’ que superaram os percentuais originais (reafirmados no Aditivo nº 5). Pelos cálculos da Companhia, a CNO deveria ressarcir a Petrobras em US\$ 3,7 milhões; a Construtora, por sua vez, não concordou com tais compensações. E esse imbróglio levou ao distrato unilateral do contrato.

60. Por esse cenário, as evidências apontam que a gestão do contrato foi desfavorável à Petrobras. Na medida em que os pagamentos efetuados a título de ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’ não mostravam coerência com o avanço dos serviços de SMS prestados, houve prejuízos aos cofres da Estatal, a justificar a instauração de processo de tomada de contas especial, consoante sugere a unidade técnica do TCU.

61. Nada obstante, sem discordar do mérito alcançado pela SecexEstataisRJ, após perquirir o caso, entrevejo a possibilidade de que o superfaturamento ora inquinado tenha atingido patamares ainda superiores aos valores já reconhecidos publicamente, como passo a expor.

62. Nas apurações tanto do controle interno da Petrobras como do TCU, algumas impropriedades nos preços praticados foram mapeadas.

63. Dentro da contratação, havia previsão de desembolso de despesas a título de ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’ no Brasil, onde não se executariam serviços. A parcela brasileira somava, originalmente, US\$ 83,19 milhões (10% do contrato); na repactuação, foi reduzida a US\$ 62,86 milhões; e esta foi justamente a quantia paga ao final da avença, o que equivaleu a 16% de todos os pagamentos suportados pela Petrobras.

64. Consoante constatou a auditoria interna da Petrobras, como tais rubricas do Brasil eram desvincilhadas do avanço físico dos projetos, uma série de incoerências no orçamento da CNO teria majorado, injustificadamente, a base de cálculo sobre a qual as verbas de ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’ foram quantificadas. Falhas como (i) cotação de despesas em países/sites em que não houve serviço executado; (ii) previsão de serviços incompatíveis com os locais de execução ou que se achavam acobertados por outros contratos de manutenção; (iii) estipulação de quantitativos simbólicos ou inadequados ao tipo de fornecimento; e outras incongruências teriam elevado as verbas, sem demandar qualquer contraprestação da Contratada.

65. Além dessas máculas na PPU contratual, o controle interno constatou haver itens de serviço com características semelhantes às parcelas de ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’ (como os subitens 15.1.1 - ‘Instalações administrativas’ e 15.2.1 - ‘Almoxarifado no Site’), o que indicaria possível pagamento em duplicidade.

66. Assinalou, também, que a ‘Mobilização’ atrelada ao Brasil estaria desproporcional à quantificação apresentada pela própria Contratada, conforme ilustra excerto do relatório de auditoria interna, **in verbis**:

A mobilização no Brasil (US\$ 33 milhões) compreende a emissão de plano de ação, a contratação de profissionais de direção e supervisão e instalações administrativas. A CNO disponibilizou área com cerca de 400 m² em escritório já existente para ser utilizada por 55 pessoas, com aluguel cobrado à parte, não havendo evidências de outros serviços incluídos na mobilização Brasil que possam justificar aquele montante. Para efeito de comparação, a aquisição de imóvel novo, com área equivalente e instalações no padrão-Petrobras, custaria cerca de US\$ 4 milhões.

67. Ademais, estribou que, diversamente das orientações internas da própria Petrobras que recomendam o percentual máximo de 8% para mobilização em obras industriais, na celebração do contrato em tela, foi aceita parcela de 10% para essa rubrica e, ao final, mais de 14% dos pagamentos deveram-se a tal verba.

68. E todos esses achados, listados a título meramente exemplificativo, alinham-se a outros aboletados nos relatórios finais de apuração.

69. Pois bem. Diante de todos esses indícios de irregularidade nas verbas de ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’, para tentar aferir a razoabilidade dessas despesas, busquei conferir, no Memorial Descritivo do contrato, quais seriam as especificações técnicas aplicáveis às aludidas parcelas. Nesse Memorial, consistindo num complexo documento de 244 páginas, com outras 93 de anexos, é possível

visualizar que tão somente duas laudas esmiúçam, em poucas linhas, as características aplicáveis. Pela relevância, reproduzo a íntegra das previsões contratuais sobre os temas (Peça 64, p. 51-52):

1. MOBILIZAÇÃO GERAL

Consiste na mobilização no Brasil, de instalações, equipamentos e pessoal de direção e supervisão, na elaboração do planejamento dos serviços, e apresentação do Plano de Ação de acordo com este Memorial Descritivo e anexos contratuais.

2. MOBILIZAÇÃO POR PAÍS

Consiste na mobilização de instalações, equipamentos e pessoal de direção e supervisão incorporado ao projeto, na elaboração do planejamento dos serviços e apresentação de toda documentação referente ao plano de execução adotado, específicos do país, de acordo com este Memorial Descritivo e anexos contratuais.

3. MOBILIZAÇÃO POR SITE

Consiste na mobilização de instalações, equipamentos e pessoal de direção e supervisão incorporado ao Site, na elaboração do plano de execução adotado, específicos do Site, de acordo com este Memorial Descritivo e anexos contratuais.

4. SERVIÇOS DE SUPERVISÃO

Consiste nos custos de operação e supervisão dos trabalhos, nos escritórios localizados em cada país e nos seus respectivos Sites. Inclui mão de obra de supervisão até o penúltimo nível de supervisão da mão de obra direta, gastos administrativos tais como: transportes, viagens, aluguel, consumos, equipamentos, materiais de operação e manutenção do escritório.

70. Ou seja, pelo que se deflui das transcrições, mais de 40% dos custos previstos no instrumento contratual foram detalhados em poucas palavras que, pela generalidade e vagueza semântica, não permitem identificar o modo com que foram quantificados. Consequentemente, dos quase US\$ 400 milhões remunerados à CNO no contrato em comento, mais de US\$ 160 milhões (concernentes à ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’) foram pagos em verba, sem o devido detalhamento da contraprestação oferecida, o que impede medir a justeza dos desembolsos.

71. Pior ainda, em uma avaliação perfunctória, relendo as descrições apostas ao memorial descritivo, tenho a impressão de que os termos empregados no instrumento muito se assemelham às definições de Administração Central, Administração Local e Mobilização/Desmobilização. Como, em obras públicas executadas no Brasil, essas rubricas costumam se situar na faixa de 10% a 20% dos preços pagos, tal constatação salienta ainda mais o risco de terem sido perpetrados pagamentos desarrazoados em desfavor dos cofres públicos.

72. Agrava esse cenário o fato de, além das incertezas sobre a razoabilidade dos pagamentos de ‘Mobilização’ e ‘Supervisão’, alguns preços unitários de itens de serviços revelarem fortes indícios de sobreavaliação.

73. Determinados valores individuais foram criticados pela auditoria interna da Estatal e destacados na representação do MP/TCU que acompanha esses autos, a exemplo de salários mensais à categoria ‘Encarregado’ de R\$ 17.818,99 (etapa Argentina) ou o valor de locação de três máquinas fotocopadoras de R\$ 3.040,00 por dia de disponibilidade (etapa Argentina).

74. Além desses preços, pairam dúvidas quanto à cotação de outros valores individuais referentes a serviços de construção civil, também previstos na PPU da CNO. Tentando conferir a coerência de alguns preços unitários praticados, comparei valores unitários praticados no contrato com referenciais de serviços equivalentes do Brasil, registrados em sistemas oficiais como o Sicro, mantido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT. Na tabela a seguir, arrolo alguns itens da parcela Argentina que, por expressarem valores bem maiores que os correspondentes praticados no Brasil, despertaram-me a atenção:

Serviço – Integridade Argentina	Un.	Preço unitário Sicro (em R\$)	Preço unitário Sicro (em US\$) ⁽⁵⁾	Preço unitário contratual (US\$)	≠
---------------------------------	-----	-------------------------------	---	----------------------------------	---

Demolição de Concreto Simples	m ³	118,59 ⁽¹⁾	69,76	350,32	402%
Demolição de Concreto Armado	m ³	462,10 ⁽²⁾	271,82	405,05	49%
Escavação Manual	m ³	38,55 ⁽³⁾	22,68	142,38	528%
Escavação Mecanizada	m ³	6,56 ⁽⁴⁾	3,86	43,83	1.036%

- (1) Preço unitário do serviço '5 S 04 999 07 - Demolição de dispositivos de concreto simples', previsto no sistema Sicro/DNIT, com BDI, referência Rio Grande do Sul, julho/2010;
- (2) Preço unitário do serviço '5 S 04 999 08 - Demolição de dispositivos de concreto armado', previsto no sistema Sicro/DNIT, com BDI, referência Rio Grande do Sul, julho/2010;
- (3) Preço unitário do serviço '2 S 04 010 00 - Escavação manual material 2a categoria', previsto no sistema Sicro/DNIT, com BDI, referência Rio Grande do Sul, julho/2010;
- (4) Preço unitário do serviço '2 S 04 011 00 - Escavação mecânica de vala em mat. 2a categoria', previsto no sistema Sicro/DNIT, com BDI, referência Rio Grande do Sul, julho/2010;
- (5) Convertido à cotação US\$ 1,00 = R\$ 1,70, cotação de 26/10/2010 (data-base do contrato).

75. Por óbvio, comparações como as efetivadas na tabela acima não se destinam a afirmar que preços praticados em outros países encontram-se superiores aos valores daquele mercado ou a supor que eles deveriam guardar compatibilidade com os equivalentes praticados no Brasil. Uma análise completa deve ponderar as condições do local onde os serviços foram prestados e os requisitos de projeto para a execução das obras. Entrementes, diante das incongruências nos documentos afetos à licitação e do deslinde último da avença, discrepâncias tão notórias como as ora ilustradas indigitam maiores chances de que se tenham sido pagos valores alheios aos justos custos de mercado. Afinal, chama a atenção, por exemplo, o fato de serviços comuns a serem executados na Argentina, como escavação mecânica, apresentarem valores mais de dez vezes acima do que custariam no Brasil.

76. Também sobre esse ponto, importante repisar que as estimativas de custo elaboradas pela Petrobras não fizeram qualquer distinção entre as cotações nos diferentes países. Em outras palavras, para a Companhia, a demolição de 1 m³ de concreto simples, orçada por US\$ 213,68 (206% acima do registrado no Sicro), custaria o mesmo preço na Argentina, nos EUA e no Japão. E o mesmo raciocínio se aplica a todos os itens de serviços que compõem a peça orçamentária elaborada pela Estatal.

77. Com todas essas evidências, ajuízo que a contratação vergastada merece aprofundamento sobre os preços praticados. Além de pesarem dúvidas sobre os quinhões pagos a título de 'Mobilização' e 'Supervisão' (reconhecidos pela própria auditoria interna da Companhia), a debilidade da estimativa de referência da Petrobras e os indícios de sobreavaliação em preços unitários ofertados pela Contratada elevam os riscos de superfaturamento nas obras, em detrimento dos cofres da Estatal.

78. Por tais motivos, aquiesço à proposta de instauração de processo de tomada de contas especial, para quantificação final do débito, momento em que a Contratada e os responsáveis a serem inquiridos poderão aduzir elementos de convicção que atestem a justeza dos pagamentos à CNO.

- VI -

79. Por derradeiro, relativamente ao Achado 3.5, a auditoria anota que o contrato em tela foi assinado por funcionário da Petrobras que não possuía delegação da Diretoria Executiva da empresa para firmar tal compromisso.

80. Em sua oitava, a Estatal ratifica tal constatação, mas alega que a delegação teria sido endereçada ao então Gerente-Geral de Controle Corporativo da Gestão Inter-Corp, Sr. Venâncio Pessoa Igrejas Lopes Filho, e que este, em razão de ausência regulamentar, outorgara tal incumbência a seu subordinado, que o substituíra interinamente na data de assinatura da contratação.

81. Confirmada tal explicação, entendo que a falha detectada efetivamente pode macular a regularidade formal de contratos administrativos; contudo, no cenário em que se inseriu a avença e diante da gravidade dos demais achados de fiscalização, discordando da proposta de audiência advinda

da unidade técnica, considero que a expedição de ciência à Companhia, noticiando o ocorrido, seja medida suficiente e mais adequada a tal impropriedade.

- VII -

82. Diante do que foi debatido, concluo que as análises da área técnica revelam graves indícios de irregularidade no contrato de SMS da Diretoria Internacional da Petrobras firmado com a Construtora Norberto Odebrecht.

83. Pelo que tentei explicitar, algumas decisões gerenciais da Estatal, afetas ao prazo para formulação das propostas, à escolha da modalidade convite e à forma centralizada de contratação, parecem ter contribuído para que o certame licitatório fosse consumado em ambiente de baixa competitividade, sem atratividade a empresas internacionais. Das oito construtoras convidadas (três estrangeiras e 5 nacionais), somente três empresas nacionais (CNO, OAS e Andrade Gutierrez) aduziram propostas comerciais.

84. Por seu turno, a fragilidade das estimativas de referência da Petrobras, a falta de detalhamento técnico sobre vultosas parcelas dos custos envolvidos e a presença de incongruências significativas na proposta comercial da contratada levam-me a concluir existirem fortes indícios de que o contrato celebrado tenha sido desfavorável aos cofres públicos.

85. Diante desse cenário, reputo de todo oportuno que o TCU promova a apuração dos preços praticados na avença, com vistas a ultimar o exame sobre possíveis danos incorridos pela Petrobras no presente contrato, além de inquirir os responsáveis diretos em relação às condutas aqui evidenciadas.

86. De toda sorte, é digno de registro a atuação da auditoria interna da Petrobras no presente caso. Não é demais lembrar que foi o próprio controle interno da Companhia quem detectou diversos dos indícios de irregularidades identificados no contrato e forneceu subsídios necessários para que a direção da Estatal à época determinasse a readequação da execução contratual. E a Petrobras, ao realizar acerto de contas para rescisão do contrato, demonstrou ter percebido prejuízo de US\$ 3,7 milhões, não reconhecidos pela construtora. O dano quantificado pela própria estatal, por si só, já justificaria a instauração de TCE, no âmbito da qual deverão ser efetuadas análises adicionais para corroborar ou não os demais indícios de sobrepreço referidos anteriormente.

87. A remate, considerando a temática envolvendo os serviços aqui debatidos, entendo ser conveniente determinar à Coinfra/Segecex que a análise e quantificação do débito a ser realizado na TCE seja conduzida pela área técnica do Tribunal especializada em auditoria de obras do setor petrolífero.

88. Dentre as medidas as serem conduzidas pela área técnica, entendo que deva ser avaliada a atual classificação de restrição de acesso aposta aos autos. Isso porque, atendendo aos desígnios dos representantes da Petrobras, a imensa maioria das informações colhidas durante a auditoria foi chancelada como sigilosa, por conter suposto conteúdo resguardado por sigilo comercial (Peça 187). Todavia, compulsando tais elementos, percebo tratem-se de documentos de caráter eminentemente público (como instrumento contratual, termos aditivos, planilhas de preços, relatórios de avanço, edital de licitação, autorizações internas, etc), os quais, ante as previsões legais de favorecimento à divulgação dos atos produzidos pela Administração, deveriam ser desnudados à sociedade. Assim, ciente de que o resguardo de dados protegidos por segredo legal deve ser perseguido, não se pode olvidar que a publicidade deve ser a regra e a confidencialidade a exceção; a ampla publicização é medida de **compliance** que entroniza a governança corporativa e estimula o controle cidadão num período em que recaem tantas suspeitas sobre a administração da Estatal.

89. Perante todo o exposto, acolhendo na essência as medidas sugeridas pela unidade técnica, pugno por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de novembro de 2015.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator