

VOTO

Trata-se de Prestação de Contas do exercício de 2007 da Petrobras Transporte S.A. – Transpetro, subsidiária integral da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.

2. Foram chamados em audiência os Srs. Marcelino Guedes Ferreira Mosqueira Gomes, Diretor de Terminais e Oleodutos; Agenor Cesar Junqueira Leite, Diretor de Transporte Marítimo; César Rabello David, Gerente Executivo Corporativo; e Orlando Luiz Orlandi, Gerente Executivo de Recursos Humanos.

3. Após análises, a unidade técnica concluiu por rejeitar as razões de justificativa apresentadas, com julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa aos responsáveis ouvidos. Quanto aos demais responsáveis, a proposta foi por julgar regulares as contas, com quitação plena. Essas propostas contaram com anuência do MP/TCU.

4. Inicialmente, destaco que, em consonância com o proposto pela unidade técnica, cabe excluir do rol de responsáveis do presente processo os Srs. Rafael Beneduzi, Lísio Fábio de Brasil Camargo e Marcelo José Dias Barbosa, em virtude de não se enquadrarem entre os agentes constantes do art. 12 da IN-TCU 47/2004, bem como de não terem praticado qualquer ato de gestão identificado nestes autos.

II

5. O Sr. Marcelino Guedes Ferreira Mosqueira Gomes foi ouvido em audiência por ter autorizado a contratação direta da Agra Ceas Consulting em associação com a F.O. Licht. Esse contrato teve por escopo obter-se uma visão do mercado mundial de etanol como combustível.

6. A unidade técnica entendeu que a contratação direta teria se dado por inexigibilidade, sendo irregular por não haver comprovação da condição de fornecedor exclusivo e da singularidade do objeto. Ademais, não haveria demonstração de que os preços ajustados eram compatíveis com os praticados no mercado.

7. Adicionalmente, o responsável foi instado a se manifestar sobre a assunção, pela Transpetro, dos valores referentes ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) decorrentes desse contrato.

8. O responsável alega que a simples ausência de comprovação das formalidades não constitui motivo para penalização, apresentando, nesse sentido, os Acórdãos 235/2007, 1096/2007 e 2073/2007, todos do Plenário.

9. Afirma que o contrato com a empresa Agra Ceas Consulting resultou não de contratação direta por inexigibilidade, mas de contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, com fundamento nos subitens 2.4 e 4.1 do Regulamento do Procedimento Licitatório da Petrobras, anexo do Decreto 2.745/1998, bem como no subitem 4.2.3 do Manual de Procedimentos Contratuais (MPC), que estabelece o limite de R\$ 100.000,00 para diretores da Transpetro assinarem contratos dispensando o procedimento licitatório.

10. Nesse sentido, considerando que a contratação se deu por R\$ 96.508,97, teria atendido aos procedimentos definidos no âmbito da Transpetro para a contratação direta por dispensa em razão do valor.

11. Quanto à assunção do IRPJ, pontua que seguiu orientação expedida pelo Jurídico da Petrobras no DIP 18/2007 e que não teria agido em desacordo com decisões do TCU, visto que a Súmula 254 – que firmou entendimento no sentido da proibição da inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) do IRPJ e da CSLL, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, pela natureza direta e personalística desses tributos –, teria se consolidado a partir de entendimento firmado

acerca da matéria por intermédio, principalmente, do Acórdão 325/2007-Plenário, proferido em 14/3/2007 e publicado no DOU em 16/3/2007, depois, portanto, da assinatura do contrato com a Agra Ceas, que se deu em 14/3/2007.

12. Tendo em conta ainda que a contratação da Agras representa 0,00535% do montante de R\$ 1.8 bilhão executados no exercício de 2007, pleiteia pelo afastamento da irregularidade, em decorrência da baixa materialidade, citando, nesse sentido, os Acórdãos 1.858/2004-Plenário e 1.486/2012-1ª Câmara.

13. Em relação a essas ponderações, a unidade técnica argumenta que não foram observados requisitos materiais do Decreto 2.745/1998, quais sejam:

- a) caracterização das circunstâncias de fato justificadoras do pedido;
- b) apresentação das razões da escolha da firma ou pessoa física a ser contratada; e
- c) justificativa do preço de contratação, demonstrando sua adequação ao mercado e à estimativa de custo da Petrobras.

14. Além disso, o gestor teria assumido o pagamento “*por fora*” do imposto de renda incidente sobre o contrato com a Agras Ceas sem verificar que a repercussão desse acréscimo elevou o preço total da contratação para R\$ 101.141,40, tendo em vista que o IRPF, calculado conforme disposições do art. 3º c/c o art. 15, §1º, inciso III, alínea “a”, da Lei 9.249/1999, representaria R\$ 4.632,43 ($96.508,97 \times 0,32 \times 0,15 = 4.632,43$).

15. A unidade técnica pontua também que a não apresentação desse valor à Diretoria Executiva e a falta de parecer jurídico quanto a essa contratação direta indicariam negligência do gestor, impedindo evidenciar sua boa-fé.

16. Nada obstante, entendo que o enquadramento do presente caso concreto em hipótese de contratação direta por dispensa em razão do valor (R\$ 96.508,97) levou o Sr. Marcelino Guedes Ferreira Mosqueira Gomes a agir em conformidade com o Regulamento do Procedimento Licitatório da Petrobras, observando às exigências de tal normativo, como segue:

- a) identificação da necessidade (Plano Estratégico 2020 e Plano de Negócios 2008-2012);
- b) enquadramento do valor orçado no limite de competência do diretor;
- c) escolha de empresa em condições de atender satisfatoriamente às necessidades;
- d) solicitação de proposta, em 17/1/2007;
- e) recebimento da proposta, em 2/3/2007;
- f) análise da proposta e verificação da compatibilidade com os preços praticados no mercado;
- g) solicitação de aprovação pela autoridade competente (nota do Gerente Geral de Novos Negócios e Parcerias, dirigida ao Diretor de Terminais e Oleodutos solicitando autorização para contratação com a Agra Ceas Consulting);
- h) elaboração do Pedido de Compras (*Purchase Order* 4500450722, definindo objeto, prazo de execução, valor e demais condições comerciais).

17. Dessa forma, não que se há falar de negligência por parte do gestor, podendo ser reconhecida sua boa-fé.

18. Observo que, mesmo considerando a extrapolação do valor que permitia a contratação direta, em função da assunção do IRPJ decorrente do contrato, essa se deu por apenas 1,41%. Trata-se, portanto, de valor irrisório, que não permite caracterizar uma irregularidade.

19. Portanto, considero procedentes os argumentos apresentados pelo Sr. Marcelino Guedes Ferreira Mosqueira Gomes e acolho suas razões de justificativa.

20. Cabe, entretanto, de acordo com o Enunciado da Súmula 254 desta Corte, dar ciência à entidade que as despesas referentes ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL não devem constar de itens em destacado das propostas dos licitantes, pois devem ser consideradas embutidas no item referente ao lucro.

III

21. As audiências dos Srs. Agenor Cesar Junqueira Leite, Diretor de Transporte Marítimo, e César Rabello David, Gerente Executivo Corporativo, deram-se pela assinatura dos contratos 4600004185, no valor de R\$ 1.420.524,39, e 4600004056, no valor de R\$ 1.564.235,45, que tiveram por objeto a promoção de solenidades de assinaturas de contratos de construção de navios petroleiros nos estaleiro SERMETAL e SUAPE, respectivamente, e que foram firmados ante dispensa de licitação, com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993.

22. A unidade técnica argumenta tratar-se de urgências forjadas e propõe aplicação de multa aos responsáveis.

23. Todavia, dos autos se extrai que, em relação ao contrato 4600004056, as definições do local e da data do evento, a realizar-se 31/1/2007, ocorreram no dia 26/1/2007, ou seja, com apenas cinco dias de antecedência. Já quanto ao contrato 4600004185, a antecedência foi de sete dias – definição em 4/4/2007 para um evento a ser realizado em 11/4/2007. Ora, não é razoável supor que um prazo de sete dias ou menos seja, como argumentou a unidade instrutora, “*mais do que suficiente para a condução do procedimento licitatório*”, notadamente quando considerado que as empresas a serem contratadas também necessitariam de tempo hábil para organizar os eventos.

24. Cabe destacar que os gestores ouvidos em audiência não tiveram qualquer responsabilidade pela morosidade na definição dos locais e datas das cerimônias. Tal demora deveu-se a dificuldades de compatibilização entre as agendas dos Governadores de Pernambuco e do Rio de Janeiro, com a do Presidente da República.

25. Note-se que não é qualquer emergência que autoriza a dispensa da licitação. O item 2.1, alínea “b”, do Decreto 2.745/1998 estabelece que a licitação poderá ser dispensada “*nos casos de emergência, quando caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens*”.

26. O presente caso concreto é muito sensível em relação à segurança de pessoas, notadamente pela participação nos eventos dos governadores e do presidente da república. Além disso, a diligência dos gestores pode ser constatada quando se verifica que esses efetuaram coleta de preços junto a três empresas do ramo.

27. Portanto, entendo que os responsáveis agiram corretamente na interpretação da Lei de Licitações e Contratos e do Decreto 2.745/1998 quando da assinatura dos contratos 4600004185 e 4600004056 e acolho suas razões de justificativa.

IV

28. O Sr. Orlando Luiz Orlandi, Gerente Executivo de Recursos Humanos, por sua vez, foi chamado em audiência por ter:

a) figurado como signatário do acordo extrajudicial 4600004699, firmado com a empresa Bauruense Tecnologia e Serviços Ltda. (CNPJ 45.022.415/0001-02), em 18/12/2007, no valor de R\$ 315.063,03, que objetivou o pagamento de serviços prestados no período de 26 a 31/8/2007, sem cobertura contratual; e

b) assumido despesas com viagens e vales transportes que excederam o saldo pactuado no contrato 4600002948, que teve por objeto a prestação de serviços de apoio administrativo, o que afrontaria o disposto nos arts. 60, parágrafo único, e 62 da Lei 8.666/1993.

29. O acordo extrajudicial 4600004699, citado na alínea “a”, visou quitar o saldo do contrato 4600002948, citado na alínea “b”, tendo em conta que este se encerrara. Ora, uma análise mais apurada permite verificar que, em verdade, trata-se de apenas uma irregularidade, a execução de serviços sem cobertura contratual. A alínea “a” da audiência trata do pagamento por esses serviços e a alínea “b”, da vedação de contrato verbal com a administração e da obrigatoriedade do termo de contrato. A matéria fica mais bem esclarecida se o raciocínio for construído na ordem inversa, ou seja, o termo de contrato é obrigatório, pois não se admite contrato verbal com a administração, dessa forma, não pode haver execução de serviços sem cobertura contratual, portanto é indevido o pagamento por serviços executados sem cobertura contratual.

30. Em suas razões de justificativa, o responsável apresentou o 9º termo aditivo ao contrato 4600002948, comprovando a prorrogação de sua vigência até 31/8/2007, o que levou a unidade técnica a afastar a responsabilização pela alínea “a” da audiência, ou seja, passou-se a entender que havia cobertura contratual para os serviços prestados e que o pagamento era devido, com o que anuo.

31. A transação extrajudicial, portanto, serviu para preservar os direitos das contratantes, bem assim para evitar o enriquecimento sem causa advindo do não pagamento por serviço efetivamente prestado, tendo em conta que a última medição do contrato 4600002948, efetuada após o seu encerramento, apurou valores a serem pagos que excediam o saldo contratual.

32. Nada obstante, a unidade técnica propõe que seja aplicada ao gestor a multa prevista no inciso I do art. 58 da Lei 8.443/1992, pois entende que a assinatura da transação extrajudicial ocorreu em desconformidade com o disposto nos art. 60, parágrafo único, e 62 da Lei 8.666/1993, como constou da alínea “b” da audiência.

33. Como dito, o MP/TCU alinhou-se ao entendimento da unidade instrutora. Acrescentou, ainda, o *parquet* que, estando os autos submetidos a sua apreciação, o Sr. Orlando Luiz Orlandi apresentou memorial (peça 45), o qual, na opinião da ilustre representante, “*não traz elementos aptos a modificar os posicionamentos já emitidos nos autos.*”

34. Data máxima vênia, discordo desse posicionamento, pelos fatos e fundamentos que passo a expor.

35. Afastada a hipótese de pagamento por serviços prestados sem cobertura contratual, neste momento o que se discute é a pertinência ou não da transação extrajudicial, para saldar dívida de contrato extinto.

36. O instituto da transação extrajudicial está albergado no art. 840 do Código Civil, pois essa seria firmada visando evitar conflito entre partes na execução de avença principal. O item 2.1 do Manual de Procedimentos Contratuais da entidade também prevê essa espécie contratual, ao definir transação como “*meio de extinção de obrigação mediante concessões mútuas de forma a prevenir ou extinguir litígios.*”

37. Tendo este conceito como referência, a unidade técnica, ao analisar as razões de justificativa do responsável (peça 12, p. 10-24), entende que a transação extrajudicial seria inválida, por não ter havido concessões mútuas e por ter sido firmada mais de cem dias após o término do contrato principal, o que iria de encontro ao intento de prevenção de conflito.

38. Em seu memorial, o Sr. Orlando Luiz Orlandi apresenta contra argumentação e assevera que a Baruense Tecnologia e Serviços também haveria feito concessão, ao dispensar a Transpetro do pagamento de juros de mora, e que a morosidade na assinatura do instrumento deveu-se à tramitação interna na Transpetro, pois em 16/11/2012 já haveria solicitação de parecer jurídico para tanto.

39. De fato, a cláusula segunda do contrato de transação extrajudicial 4600004699 não apresenta, entre os valores que compõem o termo transacional, a cobrança de juros de mora. Além disso, entendo que a transação em tela foi efetiva na prevenção da instauração de uma lide, pois não há

qualquer notícia quanto a pleito de cobrança, judicial ou administrativa, por parte da empresa Baruense Tecnologia e Serviços, referente a saldos do contrato 4600002948.

40. Dessa forma, acato as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Orlando Luiz Orlandi.

V

41. Quanto aos demais responsáveis, acolho *in totum* as análises e conclusões da unidade instrutora, que contaram com a anuência do MP/TCU.

42. Adicionalmente, como bem apresentou a unidade técnica, as informações apresentadas nas presentes contas são insuficientes para demonstrar o efetivo cumprimento das determinações exaradas pelo TCU, à Transpetro. Portanto, acolho a proposta de determinação para que a estatal, no prazo de 90 dias, implemente medidas visando ao efetivo cumprimento e acompanhamento das deliberações exaradas por este Tribunal.

43. Por fim, a unidade instrutora alerta ainda para a fragilidade na fiscalização dos convênios, a qual impõe a necessidade de determinação em relação ao convênio 4600004321, firmado com o Município de Antonina, no valor de R\$ 7,2 milhões, tendo em vista não constar dos autos a devida prestação de contas.

Ante todo o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de novembro de 2013.

BENJAMIN ZYMLER
Relator