

**GRUPO II – CLASSE VII – Plenário**

TC 005.881/2019-6

Natureza: Representação.

Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Representante: Convida Refeições Ltda. (05.599.283/0001-53).

Representação legal: Juliana Carvalho Tostes Nunes (OAB/RJ 131.998), Antônio Carneiro Maia Neto (OAB/RJ 138.278), Carolina Bastos Lima Brum (OAB/RJ 135.073) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Juliano Souza de Albuquerque Maranhão (OAB/SP 194.021) e outros, representando Convida Refeições Ltda.

**Sumário:** REPRESENTAÇÃO ACERCA DE SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA CONDUÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. OITIVA PRÉVIA. CONFIGURAÇÃO DO PERIGO DA DEMORA REVERSO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO CERTAME. NÃO CONSTATAÇÃO DE ILEGALIDADES NEM DE FALHAS QUE CONFIGURASSEM PREJUÍZO AOS LICITANTES OU À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. IMPROCEDÊNCIA.

**RELATÓRIO**

Transcrevo abaixo a última instrução aprovada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog (peça 31):

*“INSTRUÇÃO INICIAL DE REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR*

| A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO                                                                                                                                                                   |                                      |                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| TC 005.881/2019-6                                                                                                                                                                              | Oitiva e diligência.                 |                        |
| UNIDADE JURISDICIONADA                                                                                                                                                                         | UASG                                 |                        |
| Petróleo Brasileiro S.A                                                                                                                                                                        | Não se aplica                        |                        |
| OBJETO                                                                                                                                                                                         |                                      |                        |
| Serviços de hotelaria marítima                                                                                                                                                                 |                                      |                        |
| REPRESENTANTE                                                                                                                                                                                  | CNPJ                                 |                        |
| Convida Refeições Ltda.                                                                                                                                                                        | 05.599.283/0001-53                   |                        |
| HÁ PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL?                                                                                                                                                                 | PROCURAÇÃO                           |                        |
| Não                                                                                                                                                                                            | Peça 6                               |                        |
| MODALIDADE                                                                                                                                                                                     | NÚMERO                               | CRITÉRIO DE JULGAMENTO |
| Convite                                                                                                                                                                                        | 2210189.18.8                         | Melhor preço           |
| VIGÊNCIA                                                                                                                                                                                       | VALOR                                |                        |
| Não consta dos autos.                                                                                                                                                                          | R\$ 1.069.110.719,35 (peça17, p. 42) |                        |
| FASE DO CERTAME                                                                                                                                                                                |                                      |                        |
| Embora a Petrobras não tenha se manifestado expressamente, as informações prestadas em resposta à oitiva prévia permitem concluir que a fase de julgamento das propostas foi concluída.        |                                      |                        |
| B. MOMENTO PROCESSUAL                                                                                                                                                                          |                                      |                        |
| Promovida a oitiva prévia quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme |                                      |                        |

transcrição/contextualização a seguir.

### **C. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES**

|                            |         |                     |
|----------------------------|---------|---------------------|
| <b>DESPACHO DO RELATOR</b> | Peça 13 | 1º de abril de 2019 |
|----------------------------|---------|---------------------|

### **OFÍCIO ENCAMINHADO PELA SELOG**

|            |                                        |
|------------|----------------------------------------|
| À entidade | Ofício 612/2019-TCU/Selog, de 2/4/2019 |
|------------|----------------------------------------|

### **D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À OITIVA**

#### **PELA UNIDADE JURISDICIONADA**

Peça 17 – manifestação da Petrobras;  
 Peças 18 a 20 – decisões judiciais relacionadas ao assunto tratado na representação; e  
 Peça 21 – comunicação de exclusão da empresa Convida Refeições Ltda. do Convite 2210189.18.8;  
 Peça 22 – Padrão PE-1PBR-00436-@ - Seleção de Fornecedores;  
 Peça 23 – Questionário de Due Diligence de Integridade;  
 Peça 24 – Contrato Social da empresa Convida Refeições Ltda.;  
 Peça 25 – Questionário de Due Diligence de Integridade respondido pela empresa Convida Refeições Ltda.;  
 Peça 26 – Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras;  
 Peça 27 – Procedimento de avaliação de integridade.

### **E. MEDIDA CAUTELAR – AVALIAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS**

#### **PERIGO DA DEMORA**

|                                                                                                                                         |                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| O contrato/a ata decorrente do certame já foi assinado(a)?                                                                              | Não há informação |
| Há decisão judicial ou administrativa, sem especificação de prazo, para suspender o andamento do processo licitatório ou a contratação? | Não               |

#### Análise:

Segundo a Petrobras (peça 17, p. 45), como muitos contratos vigentes para o objeto do Convite 2210189.18.8 têm término previsto entre maio/2019 e junho/2019, a assinatura dos contratos oriundos da licitação em comento deveria ser realizada até o dia 15/4/2019, em função do prazo necessário para mobilização dos fornecedores. Com vistas a identificar se contratos decorrentes do referido convite já haviam sido assinados, na tarde do dia 29/4/2019, esta Unidade Técnica tentou contato, sem êxito, com o interlocutor indicado pela Petrobras, nos telefones constantes da p. 44 da peça 17.

Assim, a ausência de informações quanto à formalização dos contratos inviabiliza conclusões quanto à caracterização do perigo da demora.

#### **PERIGO DA DEMORA REVERSO**

|                                                                                                                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| O serviço/bem é essencial ao funcionamento das atividades do órgão/entidade?                                                                                                                                                                            | Sim |
| O órgão ou entidade está coberto contratualmente pelo serviço com razoável vigência (há a possibilidade de voltar a fase ou refazer o certame, a depender da consequência da concessão de cautelar no caso concreto) ou admite prorrogação excepcional? | Não |
| Caso haja a possibilidade de manutenção do contrato com a atual prestadora dos serviços, as condições dessa contratação seriam melhores (menor preço e atendimento satisfatório) que o que se está em vias de contratar?                                | Não |

A análise relativa à caracterização do perigo da demora reverso será realizada com base na manifestação da Petrobras em resposta ao item 'd' da oitiva determinada pelo relator, que solicitou informações quanto ao contrato vigente de prestação de serviços de hotelaria, conforme abaixo.

**Item 'd': informações acerca do contrato vigente de prestação de serviços de hotelaria marítima,**

**principalmente no que tange ao valor contratado, prazo de vigência e se há possibilidade de prorrogação contratual;**

Manifestação do órgão/entidade:

a) a contratação em pauta visa a atender demandas de hotelaria marítima das plataformas da Petrobras, que estão sendo satisfeitas conforme o quadro a seguir: (p. 39-40)

| Nº | CONTRATO          | FORNECEDOR         | [...] | INICIO     | TERMINO    | VALOR              |
|----|-------------------|--------------------|-------|------------|------------|--------------------|
| 1  | 2400.0083174.13.2 | NORSUL             | [...] | 14/08/2013 | 12/08/2019 | R\$ 54.880.711,86  |
| 2  | 2100.0082873.13.2 | ALTERNATIVA        | [...] | 19/06/2013 | 17/06/2019 | R\$ 167.575.881,74 |
| 3  | 2100.0082865.13.2 | CIS BRASIL         | [...] | 16/05/2013 | 14/05/2019 | R\$ 134.318.113,57 |
| 4  | 2100.0082866.13.2 | CIS BRASIL         | [...] | 16/06/2013 | 14/05/2019 | R\$ 139.400.870,17 |
| 5  | 2100.0082872.13.2 | CONVIDA            | [...] | 27/05/2013 | 25/05/2019 | R\$ 137.741.376,20 |
| 6  | 2100.0082867.13.2 | CONVIDA            | [...] | 26/05/2013 | 24/05/2019 | R\$ 127.021.904,27 |
| 7  | 2100.0082870.13.2 | CONVIDA            | [...] | 26/06/2013 | 24/06/2019 | R\$ 121.290.533,86 |
| 8  | 2100.0082868.13.2 | GASTROSERVICE      | [...] | 27/05/2013 | 25/05/2019 | R\$ 132.065.184,82 |
| 9  | 2100.0082869.13.2 | GASTROSERVICE      | [...] | 27/05/2013 | 25/05/2019 | R\$ 114.971.647,58 |
| 10 | 2100.0082874.13.2 | LC<br>RESTAURANTES | [...] | 27/05/2013 | 25/05/2019 | R\$ 90.943.453,17  |
| 11 | 2200.0084095.13.2 | L M NEFFA          | [...] | 30/07/2013 | 28/07/2019 | R\$ 78.741.406,21  |
| 12 | 2200.0084097.13.2 | LC<br>RESTAURANTES | [...] | 07/08/2013 | 31/07/2019 | R\$ 93.200.887,87  |
| 13 | 2200.0085764.13.2 | CONVIDA            | [...] | 30/11/2013 | 31/07/2019 | R\$ 85.345.678,89  |
| 14 | 2200.0085767.13.2 | CIS BRASIL         | [...] | 01/12/2013 | 31/07/2019 | R\$ 82.916.273,56  |
| 15 | 2200.0085763.13.2 | LC<br>RESTAURANTES | [...] | 01/12/2013 | 31/07/2019 | R\$ 56.617.082,04  |
| 16 | 2200.0094019.14.2 | ELASA              | [...] | 01/02/2015 | 31/05/2019 | r\$ 56.726.752,29  |
| 17 | 5475.0104775.17.2 | GASTROSERVICE      | [...] | 01/12/2017 | 24/05/2019 | R\$ 9.757.375,92   |
| 18 | 5475.0104776.17.2 | GASTROSERVICE      | [...] | 05/11/2018 | 04/05/2019 | R\$ 3.477.969,61   |
| 19 | 2200.0094993.15.2 | LC<br>RESTAURANTES | [...] | 26/01/2015 | 31/07/2019 | R\$ 72.389.270,40  |

b) além da substituição dos contratos mencionados na tabela acima, a licitação também contempla a contratação de serviços para as novas Unidades de Manutenção e Segurança (UMS) cuja mobilização está prevista para setembro/2019; (p. 40)

c) o término dos 19 contratos citados está previsto para ocorrer entre maio/2019 e agosto/2019, sendo que 12 deles já foram prorrogados até o limite possível; (p. 40)

d) em função do iminente término dos contratos vigentes, e indiscutível vantajosidade dos preços ofertados na licitação (cerca de 23% abaixo) e, considerando a ausência de decisão judicial que ampare a participação da Convida Refeições Ltda. no certame, foi dado prosseguimento ao procedimento licitatório com a exclusão dessa empresa; (p. 41)

e) as propostas são altamente competitivas e vantajosas para a Petrobras e, conforme simulação realizada, com base na medição de janeiro/2019, os contratos vigentes são R\$ 7 milhões mais onerosos por mês do que os contratos a serem firmados a partir da licitação em análise; (p. 41)

f) os serviços de hotelaria marítima e manutenção de equipamentos têm como objetivo principal a provisão de alimentação e serviços de câmara aos profissionais embarcados, portanto, são diretamente relacionados à habitabilidade das plataformas e fundamentais à manutenção da saúde, bem-estar e motivação de toda força de trabalho a bordo das unidades marítimas. (p. 41)

Análise:

Informações prestadas pela Petrobras indicam que o final da vigência dos contratos relativos aos serviços de hotelaria marítima está bem próximo e que a maioria deles já não permite prorrogação. Considerando a imprescindibilidade dos serviços licitados, entende-se caracterizado o perigo da demora reverso, uma vez que, conforme ressaltado pela Companhia, estão diretamente relacionados à habitabilidade das plataformas e fundamentais à manutenção da saúde, do bem-estar e da motivação dos trabalhadores alocados nessas unidades.

**PLAUSIBILIDADE JURÍDICA**

|                                                                                            |                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| <i>O órgão/entidade está sujeito aos normativos supostamente infringidos?</i>              | <i>Sim</i>               |
| <i>Há plausibilidade nas alegações do representante?</i>                                   | <i>Sim</i>               |
| <i>Há indício de sobrepreço ou superfaturamento?</i>                                       | <i>Não</i>               |
| <i>Há grave risco de lesão ao erário, inexecução ou execução insatisfatória do objeto?</i> | <i>Não há informação</i> |

***Da inexistência de interesse público a ser tutelado na presente hipótese (manifestação da entidade acerca dos pressupostos a medida cautelar pleiteada)******Manifestação do órgão/entidade (peça 17, p. 4-8):***

- a) a Convida Refeições Ltda. possui o Grau de Risco de Integridade – GRI definido como alto, fato que determinou o não envio da carta-convite (Convite 2210189.18.8) para essa empresa; (p. 4)
- b) a 2ª Vara Federal do Rio de Janeiro proferiu decisão em caráter liminar, no Mandado de Segurança 0035486-47.2018.4.02.5101, para permitir a participação da Convida Refeições Ltda. no certame, e, posteriormente, sentença concedendo, em parte, a segurança para assegurar a participação do representante no procedimento licitatório; (p. 4)
- c) em 10/12/2018, a Petrobras, em recurso de apelação, obteve a suspensão dos efeitos da sentença, o que motivou a exclusão da Convida Refeições Ltda. do certame (p. 4);
- d) em 13/3/2019, a 8ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) deu provimento ao recurso interposto pela Companhia; (p. 4)
- e) irressignada, a Convida Refeições Ltda. formulou a presente representação perante o TCU, pretendendo reverter decisão judicial que lhe foi desfavorável; (p. 5)
- f) o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014 prevê como requisito para o processamento de denúncias, a existência de interesse público a ser tutelado, inexistente no caso em análise, pois o representante pleiteia a tutela de interesse meramente privado, o que afasta a competência do TCU, tanto mais porque a questão já está sendo discutida em processo judicial; e (p.5)
- g) a representação não merece ser conhecida, por versar unicamente acerca de interesse particular, indo de encontro ao art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, bem como à jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 3.273/2013 e 2.426/2016, ambos do Plenário, relatados, respectivamente, pelos Ministros André Luís de Carvalho e Benjamin Zymler). (p. 6-8)

***Análise:***

Quanto aos argumentos apresentados pela Petrobras quanto ao interesse público da representação, cabe esclarecer que o TCU não está vinculado às decisões proferidas pelo Poder Judiciário, tendo em vista a independência entre tais instâncias. Além disso, eventual procedência da representação poderá repercutir no valor da contratação, pois, conforme a empresa representante alega, sua exclusão do certame resultaria em aumento de despesa de aproximadamente R\$ 40 milhões aos cofres da Petrobras, condição que, caso confirmada, caracterizaria prejuízo ao erário e consequente afronta ao interesse público.

Nesse sentido, reitera-se a avaliação anteriormente realizada (peça 8, p. 2) e, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade constantes do art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 c/c os arts. 235 e 237, VII, do RITCU, e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, propõe-se que a representação deve ser conhecida.

**Item ‘a’:** manifestação sobre a desclassificação da empresa Convida Refeições Ltda., apresentando a devida motivação para tal fato e toda a documentação conexa, considerando que o certame estaria regido pelo Decreto 2.745/1998, que não tem previsão para avaliação do Grau de Risco de Integridade de seus fornecedores;

***Manifestação do órgão/entidade:***

- a) não houve desclassificação da empresa representante, mas a sua exclusão, respaldada em decisão judicial; (p. 9)
- b) por possuir GRI alto, a empresa não foi convidada a participar do certame, sendo incluída no certame após concessão de liminar no Mandado de Segurança 0035486-47.2018.02.510, que

assegurou sua participação no Convite 2210189.18.8; (p. 9)

c) em 10/12/2018 foi proferida decisão pelo relator do recurso de apelação interposto pela Petrobras, suspendendo os efeitos da sentença acima referida e, em 30/1/2019, foi divulgada no Portal Petronect a exclusão da Convida Refeições Ltda. do certame; (p. 9)

d) em 13/3/2018, a 8ª Turma Especializada do TRF2 deu provimento ao recurso de apelação interposto pela Petrobras, reformando a sentença que havia concedido a segurança à empresa representante; (p. 9)

e) a exclusão da Convida Refeições Ltda. do convite não se deu de forma arbitrária, mas com base em decisão judicial favorável à Petrobras, em processo de autoria do próprio representante; (p. 10)

f) quanto à utilização do GRI em licitação regida pelo Decreto 2.745/98, cumpre esclarecer que a atribuição do índice aos fornecedores por parte da Petrobras é etapa do Due Diligence de Integridade (DDI), procedimento que visa conhecer e avaliar os riscos de integridade aos quais a Companhia pode estar exposta em seus relacionamentos comerciais; (p. 10)

g) o GRI é conferido com base na avaliação do perfil, do histórico, da reputação e das práticas de combate à corrupção dos fornecedores, sendo importante elemento que compõe o Programa Petrobras de Prevenção à Corrupção (PPPC), que se fundamenta no art. 41 do Decreto 8.420/2015, que regulamentou a Lei 12.846/2013, popularmente conhecida como 'Lei Anticorrupção'; (p. 10)

h) o Critério de Integridade encontra-se incluído no processo cadastral de fornecedores desde agosto de 2015 e origina-se do preenchimento de questionário visando dar início aos processos de inscrição, renovação ou reclassificação, a partir do qual são realizadas análises que não se restringem ao desempenho do fornecedor em contratações anteriores; (p. 10)

i) de acordo com o procedimento previsto, o fornecedor recebe uma notificação a respeito do seu GRI, que passa a ficar disponível no ambiente Petronect; (p. 11)

j) o subitem 4.11 do Decreto 2.745/1998, que trata do registro cadastral, pré-qualificação e habilitação de licitantes, autoriza a Petrobras a 'promover a pré-qualificação de empresas para verificação prévia da habilitação jurídica, capacidade técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, com vistas à participação dessas empresas em certames futuros e específicos', portanto, a atribuição de GRI alto à Convida Refeições Ltda. não configura qualquer ilegalidade, tratando-se de critério de seleção obtido a partir da análise de fatores de risco de integridade, que se coaduna com a atual necessidade de adoção de políticas contra a corrupção; e (p. 11)

k) a seleção de fornecedores seguiu o padrão interno PE-IPBR-00436 – Seleção de Fornecedores (peça 22), vigente à época, sendo cadastradas empresas da família 99005982 (Serviço de Câmara) do Cadastro Corporativo da Petrobras. (p. 11)

#### Análise:

Conforme explanado na instrução anterior (peça 8, p. 4), a licitação em questão foi realizada ainda sob a égide do Decreto 2.745/1998, em que o convite figurava dentre as modalidades de licitação passíveis de serem utilizadas pela Petrobras. Entretanto, a citada norma não previa a avaliação do GRI dos fornecedores.

Em relação à modalidade convite, o citado decreto estabelecia o seguinte:

5.6 O convite será convocado por carta expedida pelo Presidente da Comissão de licitação ou pelo servidor especialmente designado, às firmas indicadas no pedido da licitação, em número mínimo de três, selecionadas pela unidade requisitante dentre as do ramo pertinente ao objeto, inscritos ou não no registro cadastral de licitantes da PETROBRÁS.

l. Conforme transcrito acima, a modalidade caracteriza-se pelo envio de cartas a empresas selecionadas atuantes no ramo pertinente ao objeto, inscritas ou não no registro cadastral da Petrobras. O padrão PE-IPBR-00436-@ (peça 22), relativo a orientações para a seleção de fornecedores por meio da modalidade convite, prevê, no subitem 3.2.2, os indicadores, dentre os quais o GRI, para identificação dos fornecedores melhor avaliados no cadastro de fornecedores bem como os que representam os menores riscos para a Companhia.

l. Nesse contexto, considerando que o Decreto 2.745/1998 possibilitava à unidade requisitante indicar

as empresas que seriam convidadas e considerando que o GRI figurava dentre os parâmetros previstos no padrão PE-1PBR-00436-@ para escolha dos fornecedores na modalidade convite, não se vislumbra, no caso concreto, irregularidade em relação à utilização do referido índice, uma vez que a seleção dos convidados ocorreu conforme as regras então vigentes.

**Item 'b': alegada arbitrariedade na mudança do Grau de Risco de Integridade conferido à empresa Convida Refeições Ltda., sem o respeito pelo contraditório e ampla defesa, incluindo na resposta documentos comprobatórios (pareceres, relatórios, etc.) que embasaram as alterações ocorridas no citado GRI durante o transcurso do Convite 2210189.18.8;**

Manifestação do órgão/entidade:

a) as empresas De Nadai Alimentação e Serviços Ltda. e Convida Alimentação Ltda., ambas em recuperação judicial, possuem 98% do controle societário da Convida Refeições Ltda., que, por sua vez, possui em torno de R\$ 812 milhões em contratos com a Petrobras, dos quais aproximadamente 56% continuam vigentes; (p. 11)

b) na primeira avaliação do Critério de Integridade da empresa, ocorrida em outubro de 2016, o GRI atribuído foi alto, ocasião em que se verificou a ausência de programa de integridade capaz de mitigar os riscos identificados, bem como a existência de mídias adversas sobre investigações na denominada 'Máfia da Merenda', envolvendo o grupo empresarial supracitado; (p. 12)

c) na reavaliação do GRI da Convida Refeições Ltda., realizada em agosto de 2017, manteve-se o GRI alto, uma vez que as medidas relacionadas ao programa de integridade da empresa estavam em fase inicial e não eram capazes de mitigar os fatores de riscos identificados, além de persistirem investigações sobre a denominada 'Máfia da Merenda'; (p. 12)

d) em abril de 2018, a Convida Refeições Ltda. apresentou novas informações e evidências documentais que demonstravam evolução na maturidade das medidas de prevenção, detecção e correção de atos de fraude e/ou corrupção, e, considerando a ponderação de fatores de riscos, atribuiu-se GRI médio à empresa, momento em que não havia maiores informações sobre a chamada 'Operação Prato Feito'; (p. 12)

e) em maio de 2018, foi necessária a reavaliação do GRI para alto, em razão de informações veiculadas na mídia, citando o envolvimento da sua controladora, Convida Alimentação Ltda., em esquema criminoso, conforme Relatório Parcial da Operação Prato Feito, deflagrada pela Polícia Federal em 9/5/2018; (p. 13)

f) as informações trazidas no citado relatório demonstravam possível fragilidade na efetividade do Programa de Integridade apresentado pela Convida Refeições Ltda., o que motivou a reavaliação do seu GRI; (p. 13)

g) a posterior modificação do índice para grau médio deu-se unicamente para permitir o cumprimento da decisão judicial que determinou a participação da sociedade empresária no certame em questão, alteração meramente operacional e, assim que os efeitos da sentença proferida no processo 0035486-47.2018.4.02.5101 foram suspensos, foi promovido o retorno do GRI à classificação original (grau alto); (p. 14)

h) não há que se falar em ofensa ao contraditório e à ampla defesa, na medida em que o retorno o GRI ao grau alto decorreu de pronunciamento judicial favorável à Petrobras. (p. 14)

Análise:

1. A manifestação da estatal indica que o GRI da empresa Convida Refeições Ltda. foi analisado em pelo menos quatro oportunidades. Em outubro/2016, o GRI foi classificado como alto, ocasião em que teria sido constatada ausência de programa de integridade capaz de mitigar os riscos identificados, bem como a existência de mídias adversas sobre investigações na denominada 'Máfia da Merenda'. Em agosto/2017, o GRI alto foi mantido, pois o programa de integridade da empresa estava em fase inicial e não era capaz de mitigar os riscos identificados, além de persistirem as referidas investigações. Em abril/2008, com base na evolução da maturidade das medidas de prevenção, detecção e correção de atos de fraude e/ou corrupção, atribuiu-se GRI médio à empresa. Entretanto, em maio/2008, o GRI foi reavaliado para alto, em razão da 'Operação Prato Feito' da Polícia

Federal, que indicava o envolvimento de sua controladora, Convida Alimentação Ltda., em esquema criminoso.

- <sup>1</sup>. Posteriormente, a mudança do GRI de alto para médio ocorreu por questões operacionais, para permitir o cumprimento da decisão judicial que determinou à Petrobras que incluísse a empresa no Convite 2201089.18.8, assim como a alteração seguinte, de médio para alto, foi decorrência de pronunciamento judicial favorável à Petrobras.
- <sup>2</sup>. Ocorre, entretanto, que as informações acima não vieram acompanhadas dos pareceres/análises e demais elementos que embasaram as decisões tomadas pela Petrobras, razão pela qual entende-se pertinente a **diligência** da Petrobras, solicitando o envio dos documentos mencionados, uma vez que a identificação do procedimento e dos critérios utilizados na atribuição do GRI poderá ser útil na avaliação quanto à sua legitimidade e legalidade.

**Item ‘c’: esclarecimentos acerca do procedimento para a aferição do Grau de Risco de Integridade (GRI) de empresas por parte da Petrobras, juntamente com o envio de toda a regulamentação sobre o assunto;**

Manifestação do órgão/entidade:

- a) o art. 41 da Lei 13.303/2016 estabelece o dever das estatais de publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com as disposições da citada norma; (p. 14)
- b) o art. 64, inciso I, da Lei 13.303/2016 prevê a pré-qualificação permanente como procedimento prévio à licitação destinado a identificar ‘fornecedores que reúnam condições de habilitação exigidas para o fornecimento de bem ou a execução de serviços ou obra nos prazos, locais e condições previamente estabelecidos’ e o § 2º do referido artigo prevê a possibilidade de se restringir a participação na licitação aos fornecedores pré-qualificados; (p. 14-15)
- c) o art. 4º do RLCP, que trata do PPPC, programa de integridade corporativa, no § 3º, estabelece que ‘as partes interessadas às quais seja atribuído grau de risco de integridade alto não poderão participar de procedimentos de contratação com a Petrobras; (p. 15-16)
- d) os arts. 40 e 64, I e § 2º, da Lei 13.303/2016, bem como o art. 4º, § 3º, do RLCP, fundamentam a restrição de participação de empresa com GRI alto em processos de contratação da Petrobras, assim como o conjunto normativo composto pela Lei 12.846/2013 e respectivo regulamento, e também o Foreign Corrupt Practices Act 1977 – FCPA, aplicável à Petrobras em virtude desta possuir valores mobiliários negociados na Bolsa de Nova Iorque; (p. 16)
- e) os acordos recentemente firmados pela Petrobras com o Department of Justice (DoJ) e com a Securities and Exchange Commission (SEC) apenas reforçam a necessidade de manutenção de um programa de integridade efetivo, que inclui a avaliação de riscos dos fornecedores e a adoção de medidas de mitigação, com o intuito de afastar os riscos identificados no relacionamento com terceiros; (p. 16)
- f) o GRI é decorrência do procedimento de Due Diligence de Integridade (DDI), ao qual foi dada ampla publicidade no portal eletrônico ‘Canal de Fornecedores’, que é pautado na análise de critérios objetivos e transparentes; (p. 17)
- g) a atribuição de GRI alto é excepcional, tanto que apenas 2% dos fornecedores avaliados (cerca de 20 mil) receberam tal classificação; (p. 17)
- h) na forma do artigo 41 do Decreto 8.420/2015, o programa de integridade consiste ‘no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira’; (p. 17)
- i) nos incisos I a XVI do art. 42, o Decreto 8.420/2015 lista os elementos que devem compor um programa de integridade efetivo, ou seja, um programa que não apenas exista formalmente, como também seja, de fato, aplicado pela pessoa jurídica, devendo-se destacar a realização de ‘diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados’; (p. 17-18)

- j) as investigações da Operação Lava Jato vêm demonstrando com clareza a gravidade das perdas financeiras e de imagem que podem ser causadas por esquema de corrupção, a exemplo da baixa de R\$ 6,2 bilhões do valor de ativos imobilizados da Petrobras, referente ao impacto estimado dos gastos adicionais impostos pelos fornecedores participantes do esquema para financiar pagamentos de propina; (p. 18-19)
- k) muito embora seja vítima dos ilícitos praticados, tendo sido admitida como assistente de acusação nas respectivas ações penais e litisconsorte ativa nas ações de improbidade, além de ter recebido, até dezembro/2018, a título de ressarcimento de danos, R\$ 3.240.183.809,53, a Petrobras respondeu a investigações iniciadas por autoridades norte-americanas (DoJ e SEC), tendo anunciado, recentemente, a celebração de acordos para encerramento dessas investigações, pelos quais se comprometeu a pagar US\$ 85,3 milhões ao DoJ e US\$ 85,3 milhões à SEC, além de US\$ 682,6 milhões a autoridades brasileiras, chegando ao total estimado de R\$ 3,6 bilhões; (p. 19)
- l) a Petrobras também responde a processos movidos por investidores, no Brasil e no exterior, cuja magnitude da potencial exposição pode ser ilustrada pela assinatura de acordo para encerramento de ação coletiva (class action) na corte federal de Nova Iorque, envolvendo o pagamento de US\$ 2,95 bilhões, equivalente a aproximadamente R\$ 11 bilhões; (p. 19)
- m) a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) estabeleceu rigoroso regime de responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas e as incentivou a adotarem programas de integridade, de forma que a efetividade das medidas anticorrupção não dependa exclusivamente da ação punitiva do Estado, mas também compreenda medidas preventivas por todos os atores com atuação no mercado; (p. 19-20)
- n) a Lei 13.303/2016 dispõe que o estatuto da sociedade de economia mista deverá observar a prática de gestão de riscos e de controle interno (arts. 6º e 9º), bem como exige que em suas licitações seja observada 'a política de integridade nas transações com partes interessadas' (art. 32, inciso V), diretriz que determina que, sem prejuízo das regras regentes dos processos de contratação, é necessário observar padrões éticos e de conduta, dando concretude ao princípio constitucional da moralidade; (p. 20)
- o) a mencionada 'política de integridade', por lógica sistêmica, só pode ser aquela derivada do Decreto 8.420/2015, sobretudo dos arts. 41 e seguintes, inseridos no Capítulo IV da norma, que trata do 'programa de integridade'; (p. 20)
- p) a aproximação textual observada nesses diplomas legais não é mera coincidência, representando o esforço do legislador de construir um subsistema jurídico para as estatais voltado à prevenção e combate à corrupção; (p. 20)
- q) o 'Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais', publicado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em dezembro de 2015, estabeleceu que  
[...], as empresas estatais devem adotar verificações prévias (due diligence) à contratação e medidas visando a supervisão de terceiros contratados, principalmente em situações de elevado perfil de risco à integridade. Essas medidas devem possibilitar, à estatal, reunir informações sobre a empresa que pretende ser contratada, bem como sobre seus representantes, incluindo sócios e administradores, de modo a certificar-se que não há situações impeditivas à contratação, bem como a determinar o grau de risco de contrato, como veremos adiante, para realizar a supervisão adequada. (p. 21)
- r) o Guia de Aplicação do FCPA reconhece que a existência de um programa de integridade efetivo pode ser determinante para evitar a condução de uma investigação, determinar a imputação de irregularidade e aplicação de sanções; (p. 21)
- s) a demonstração da existência de um programa de integridade é a melhor, por vezes a única, defesa que uma empresa pode apresentar se for investigada por violação à legislação anticorrupção em razão de atos de terceiros, como demonstrado nos acordos recentes celebrados pela Petrobras com as autoridades norte-americanas; (p. 21)
- t) o Non-Prosecution Agreement com o DoJ (NPA) reconheceu que a redução de 25% do limite mínimo da multa aplicável, recebimento de crédito por valores pagos a autoridades brasileiras (80%

- da multa) e dispensa da obrigação de nomear monitor independente que fiscalizaria por anos a aplicação do programa de integridade da Petrobras, somente foram possíveis em virtude das ações de remediação adotadas pela Petrobras e a evolução do seu programa, incluindo a implementação de uma due diligence baseada em riscos para avaliação de fornecedores; (p. 22);
- u) o NPA somente se tornou possível em virtude das ações de remediação adotadas pela Petrobras, incluindo o desenvolvimento e aplicação do seu programa de integridade; (p. 22)
- v) o NPA estabelece diversas obrigações para a Petrobras, como, por exemplo, a de manter o programa de integridade, projetado para prevenir e detectar violações às leis anticorrupção aplicáveis; (p. 23)
- w) entre os requisitos que devem ser atendidos, está a existência de políticas e procedimentos a respeito de relacionamentos com terceiros, incluindo uma due diligence baseada em riscos e requerimentos de compliance em relação a fornecedores; (p. 23)
- x) nos termos do NPA, a realização de medidas de diligência baseadas em risco não deve se voltar apenas à supervisão de terceiros contratados, focando-se, também, na própria seleção dos mesmos (retention of all agents and business partners); (p. 24)
- y) o descumprimento do NPA pode acarretar consequências extremamente graves, como a possibilidade de a Companhia ser processada pelos fatos e condutas descritas no Statement of Facts do acordo; (p. 24)
- z) a conclusão de que a implementação do programa de integridade não é mera opção, mas sim um dever, é reforçada a partir da constatação de que as legislações preveem que prestadores de serviços, fornecedores, agentes, consultores e intermediários com quem a Petrobras estabeleça relação negocial podem realizar atos que resultem na responsabilidade da Companhia, em eventual violação às normas anticorrupção, pois, em determinadas circunstâncias, o contratado pode ser considerado um agente da empresa contratante e seus atos podem vir a ser considerados atos (indiretos) da própria; (p. 24)
- aa) o assunto já foi tratado pelo Tribunal no TC 027.541/2015-0, relatado pelo Min. José Múcio, que tinha por objetivo verificar a aderência da implementação do plano de ação da Diretoria de Governança, Risco e Conformidade da Petrobras (DGRC) aos padrões recomendados pelo TCU. Na análise técnica empreendida pela SecexEstatais, não se vislumbrou a necessidade de medidas saneadoras e sugeriu-se o arquivamento do processo, proposta que foi acolhida pelo Tribunal, conforme Acórdão 792/2017-TCU-Plenário; (p. 25-28)
- ab) para atender aos requisitos legais, o programa de integridade deve necessariamente conter mecanismos de realização de diligências sobre terceiros, o que, na Petrobras, se dá por meio da DDI; (p. 29)
- ac) o Decreto 8.420/2015 estabelece que, entre os critérios para avaliação de programas de integridade, devem ser considerados, entre outros, a existência de 'diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados' – art. 42, XIII; (p. 29)
- ad) a Petrobras elaborou o procedimento de DDI, dando ampla publicidade à sua comunidade de fornecedores a respeito das etapas do procedimento e dos critérios adotados; (p. 30)
- ae) publicação na internet dá acesso à descrição detalhada das etapas da DDI, bem como aos fatores de riscos avaliados durante o procedimento e respectivos parâmetros, esclarecimentos e exemplos de evidenciação documental, portanto, tudo se dá de forma transparente e isonômica, conforme critérios estabelecidos previamente, atendendo aos princípios da impessoalidade, moralidade e igualdade, que são os pilares do processo de licitação; (p. 32)
- af) a DDI é realizada pela Gerência Executiva de Conformidade da Petrobras, ligada à Diretoria de Governança e Conformidade, que não é subordinada ou vinculada administrativamente à área de Suprimento de Bens e Serviços, o que assegura a independência do procedimento e sua completa dissociação de questões comerciais referentes aos processos de contratação; (p. 32)
- ag) uma vez identificado risco considerado intolerável, obrigar a Petrobras a manter relacionamento

com terceiro iria de encontro à legislação anticorrupção, pois a maior parte dos casos de violação a essas normas ocorre por intermédio de terceiros, como demonstram as pesquisas dedicadas ao tema, a exemplo de estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico; (p. 34-35)

ah) o objetivo de promover um ambiente de negócios íntegro e afastar os efeitos nefastos da corrupção não seria alcançado se os programas de integridade não compreendessem controles voltados aos riscos associados a terceiros que se relacionam com a empresa, incluindo fornecedores, riscos estes que podem ser mitigados com a realização de DDI; (p. 35)

ai) o regulamento de licitações da Eletrobras trata da questão integridade de maneira similar ao da Petrobras, prevendo a possibilidade de homologação ou não homologação da licitação e a tomada de outras providências consideradas adequadas, tais como anulação parcial da licitação, desclassificação ou inabilitação de licitante; (p. 36)

aj) outras empresas de óleo e gás buscam controlar a sua exposição a desvios praticados por terceiros lançando mão de ferramenta de mitigação de riscos de integridade, de forma que a Petrobras teria desvantagem competitiva caso não pudesse se socorrer dos mesmos mecanismos de proteção utilizados por suas concorrentes, que vão ao encontro das leis anticorrupção nacionais e estrangeiras e das melhores práticas de compliance; (p. 37)

ak) a implantação dessas medidas de integridade não só se presta a trazer maior segurança às contratações da Petrobras, como também estão coadunadas com o princípio da moralidade, de observância obrigatória por todos os órgãos e entidades da Administração Pública; e (p. 37)

al) há posicionamentos jurisprudenciais favoráveis à utilização do GRI como fator de exclusão de licitantes em processos de contratação da Petrobras, provenientes do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e da 27ª Vara Federal do Rio de Janeiro; (p. 37-39).

Análise:

i. A questão tratada neste tópico também foi abordada no TC 003.560/2019-8, representação na qual o Relator, Ministro Benjamin Zymler, levantou questionamentos quanto à legalidade da utilização do GRI como critério para afastar empresas de certames realizados pela Petrobras. Na ocasião, determinou à entidade que se manifestasse sobre a 'possível ilegalidade na disposição do item 2.3, alínea 'f', do edital, o qual prevê que o licitante com 'Grau de Risco de Integridade' (GRI) alto estará impedido de participar do certame, instituindo critério de habilitação restritivo e sem previsão legal'. Esse processo foi apreciado por meio do Acórdão 898/2019-TCU-Plenário, cujo subitem 9.4 determinou a juntada da peça 31 daquele processo (resposta da Petrobras à oitiva) a estes autos, a fim de permitir o aprofundamento do exame da legalidade da avaliação do GRI dos licitantes como critério de habilitação. A juntada do referido documento foi realizada nesta oportunidade (peça 30 destes autos).

ii. Apesar da deliberação acima não ter apreciado a legalidade da exigência em questão, o relator apresentou em seu voto considerações acerca da matéria, conforme abaixo:

[Voto – Acórdão 898/2019-TCU-Plenário – Relator Min. Benjamin Zymler]

22. Passo a tratar da possível ilegalidade na disposição do item 2.3, alínea 'f', do edital, o qual prevê que o licitante com 'Grau de Risco de Integridade' (GRI) alto estará impedido de participar do certame, instituindo critério de habilitação que supostamente não contaria com respaldo legal. A esse respeito a Petrobras aduziu, dentre outros argumentos, que:

[...]

23. Ao examinar parcialmente os argumentos apresentados, a Selog observou que, a despeito de inexistir previsão do GRI como critério de habilitação no art. 58 da Lei 13.303/2016 nem no art. 38 da mesma Lei como hipótese impeditiva para as empresas participarem de licitações, o art. 32, inciso V, da citada norma dispõe que:

'Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

*V - observação da política de integridade nas transações com partes interessadas'.*

24. Nesse contexto, o art. 4º do Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras apresenta a seguinte redação:

*'Art. 4º O Programa PETROBRAS de Prevenção à Corrupção (PPPC), programa de integridade corporativa, estabelece mecanismos de prevenção, detecção e correção de atos não condizentes com as condutas estabelecidas e requeridas pela Companhia. As diretrizes do PPPC devem ser conhecidas e pautar a atuação das Partes Interessadas em iniciar e manter relacionamento com a PETROBRAS.*

*[...]*

*§ 3º As Partes Interessadas às quais seja atribuído grau de risco de integridade alto não poderão participar de procedimentos de contratação com a PETROBRAS, salvo exceções previstas em normas internas da Companhia.'*

25. A unidade técnica ainda mencionou a tramitação do TC 005.881/2019-6, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, em que licitante desclassificada por possuir um GRI elevado representou perante o TCU questionando sua exclusão do certame. Naquele processo, é narrado que, pelo simples fato de a empresa ser investigada em operação policial, foi desclassificada do certame e a contratação procedida teria gerado um custo adicional de R\$ 40 milhões para a Petrobras.

26. Observo, assim, que a questão tem contornos mais abrangentes do que a própria exigência de GRI como critério de habilitação de licitantes, cabendo perquirir se não estaria havendo a aplicação de sanção aos licitantes sem o devido processo legal.

27. Considerando que o critério de avaliação do GRI não foi determinante para o caso concreto em exame, visto que nenhuma das empresas foi desclassificada por tal parâmetro, a unidade instrutiva propôs a juntada da peça 31 dos autos no TC 005.881/2019-6.

28. Estou de acordo com a presente proposta e considero que a utilização do GRI mereça uma análise mais aprofundada, inclusive quanto à eventual necessidade de determinação para que a estatal altere o seu regulamento interno de licitações e contratos, no caso de esta Corte de Contas concluir em definitivo pela ilegalidade da exigência.

29. Não obstante o exposto, faço as considerações a seguir em caráter preliminar meramente para subsidiar a discussão a ser realizada no âmbito do TC-005.881/2019-6, pois considero não saneada a questão no caso em discussão. Em princípio, entendo que o referido dispositivo do art. 32, inciso V, da Lei das Estatais trata apenas da política de integridade interna da companhia, e não da avaliação do grau de integridade dos seus fornecedores. Em todas as outras menções que faz ao tema (arts. 9º, §1º, 12, inciso II, 14, inciso I, 18, inciso II, 24, inciso IV), a Lei 13.303/2016 se refere aos mecanismos de integridade dos controles internos e administradores da própria estatal, e não dos seus fornecedores.

30. De igual forma, as disposições do Decreto 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção, abordaria a temática de uma política de integridade apenas no plano das empresas que praticaram atos lesivos contra a administração pública ou que desejam celebrar acordos de leniência, sendo discutível a conclusão de que tal ato normativo fundamente qualquer exigência nesse sentido dos interessados em participar de certames licitatórios em empresas estatais.

31. Em matéria de habilitação de licitantes, a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, só permite exigências que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Assim, a melhor interpretação do caso é que a avaliação da integridade dos licitantes, ainda que admitida, só deveria ocorrer em momento posterior ao da contratação e com expressa previsão legal, tal como observo existir em algumas legislações estaduais.

32. Por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, a Lei 7.753, de 17 de outubro de 2017, estabeleceu a exigência de programa de integridade às empresas que celebrarem contrato administrativo cujos valores sejam superiores a R\$ 1,5 milhão, para obras e serviços de

engenharia, e R\$ 650 mil, para compras e demais serviços, desde que, nos dois casos, o prazo do contrato seja igual ou superior a 180 dias.

33. Pelo regime descrito na lei fluminense, a existência de um programa de integridade não precisa ser efetivamente comprovada na fase de habilitação da licitação ou contratação direta, bastando que o particular apresente, no momento da contratação, declaração contendo informações a respeito (artigo 10). Somente após a contratação é que o gestor fiscalizará a implementação do programa de integridade. Se não implementado, fica a contratada sujeita ao pagamento de multa de 0,02%, por dia, incidente sobre o valor do contrato, até o limite de 10%, além de se tornar impedida de celebrar outros contratos com os órgãos e entidades do estado do Rio de Janeiro até que o programa de integridade seja criado (artigos 6º e 8º).

34. O Distrito Federal, de forma semelhante ao Rio de Janeiro, também disciplinou o tema na Lei 6.112, de 2 de fevereiro de 2018, que tornou obrigatória, em certos casos, a adoção de programa de integridade por parte das empresas contratadas.

35. Para melhor entendimento da matéria, registro que as regras e os critérios adotados pela Petrobras para a aplicação da **Due Diligence** de Integridade (DDI) e a consequente atribuição do GRI estão disponíveis na aba 'compliance' do Canal fornecedor da Petrobras na internet, no endereço eletrônico [www.petrobras.com.br/canalfornecedor](http://www.petrobras.com.br/canalfornecedor). O questionário a ser preenchido pelas licitantes engloba perguntas como as exemplificadas abaixo:

'A sua empresa ou sociedades controladoras, controladas, coligadas ou consorciadas estão localizadas ou realizam operações comerciais nos locais abaixo: Angola, Argentina, Bolívia, China, Colômbia, Gabão, México, Nigéria, Paraguai, Tanzânia, Venezuela, Ilhas Cayman, Cingapura, Mônaco, Panamá, Ilhas Virgens Britânicas.'

'A sua empresa é membro de alguma iniciativa nacional ou internacional de combate à corrupção?'

'Algum integrante da Alta Administração ou seus familiares ocupa ou é candidato a cargo eletivo ou Cargo de Confiança na administração pública?'

'Algum integrante da Alta Administração ou seus familiares mantém negócios pessoais ou relacionamento próximo com algum agente público?'

'Algum integrante da Alta Administração da sua empresa já foi preso, acusado, investigado, processado ou condenado por fraude ou corrupção nos últimos 10 anos?'

'A sua empresa, alguma controladora, controlada, coligada ou consorciada, esteve submetida à investigação ou avaliação externa relacionada à fraude e/ou corrupção por algum órgão ou agência, nacional ou internacional (CGU, CVM, SEC, etc.) nos últimos 10 anos?'

'A sua empresa conhece a legislação anticorrupção a qual está sujeita?'

'A sua empresa possui normativos internos que determinem a proibição de qualquer tipo de pagamento ou benefício a qualquer autoridade governamental nacional ou estrangeira, para obter ou manter negócios ou qualquer vantagem comercial?'

'A sua empresa possui normativos internos que determinem a proibição ou restrição, quanto ao oferecimento de presentes, brindes e hospitalidade a agentes públicos, clientes e parceiros comerciais?'

'A sua empresa possui normativos internos que disponham sobre doação e/ou contribuição a instituições de caridade, programas sociais ou a partidos políticos?'

'A sua empresa disponibiliza canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a todos os empregados próprios e/ou terceirizados, e mecanismos destinados à proteção de denunciantes?'

'A sua empresa utiliza os serviços de terceiros, tais como agentes, consultores, representantes comerciais e/ou outros tipos de intermediários, sejam pessoas físicas ou jurídicas, com o objetivo de angariar novos negócios localmente ou em outros países?'

'A sua empresa divulga o seu programa de integridade aos seus fornecedores, distribuidores, representantes comerciais, intermediários e/ou outros tipos de parceiros de

negócios?’

36. Não fica claro aos licitantes como suas respostas serão valoradas para que a empresa obtenha um GRI ‘baixo’, ‘médio’ ou ‘alto’, o que pode caracterizar critério de julgamento sigiloso em prejuízo ao princípio do julgamento objetivo previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016. Assim, pode-se questionar se o procedimento de **due diligence**, da forma como promovido pela Petrobrás, seja pautado em critérios objetivos e transparentes.

37. Também remanesce dúvida sobre a eficácia de tal procedimento no louvável objetivo de coibir a corrupção ou outras práticas ilícitas, pois muitas informações prestadas pelos licitantes são de cunho autodeclaratório, de difícil verificação pela estatal. Além disso, acabam por aumentar os custos de transação com a Estatal.

38. Concluo que a avaliação de GRI pelas licitantes ainda não teve sua legalidade demonstrada pela Petrobras e deverá ter o seu exame aprofundado pelo TCU. Ainda que se entenda lícita tal exigência, o mecanismo utilizado pode necessitar de ajustes, de forma a aumentar sua eficácia e de ir ao encontro do princípio do julgamento objetivo.

39. Portanto, reservo-me ao direito de melhor avaliar a legalidade da exigência do GRI no âmbito do TC 005.881/2019-6.

1. Cabe mencionar que, em relação ao GRI, os argumentos contidos na peça 31 do TC 003.560/2019-8 são idênticos aos apresentados na peça 17 deste processo.
2. Conforme relatado pela estatal (peça 17, p. 12 -13), o GRI da empresa representante foi avaliado ao menos quatro vezes (outubro/2016, setembro/2017, abril/2018 e maio/2018). Embora a Petrobras tenha apresentado algumas informações sobre o GRI atribuído à empresa Convida Refeições Ltda., não foram juntados a estes autos os pareceres/análises e demais elementos que embasaram a classificação atribuída à empresa. Nesse contexto, uma vez que a análise do caso concreto poderá contribuir para o esclarecimento das questões levantadas pelo Ministro Benjamin Zymler no voto acima transcrito, propõe-se, reiterando o que foi sugerido no parágrafo 14 desta instrução, encaminhar diligência à Petrobras solicitando o envio de cópia da documentação que embasou as todas avaliações do GRI da empresa Convida Refeições Ltda. já realizadas.
3. Além dos elementos relacionados ao caso concreto, é pertinente solicitar à Petrobras que encaminhe ao Tribunal os normativos que disciplinam os critérios utilizados para pontuar cada quesito avaliado no GRI das empresas, que detalhem o ‘Procedimento de Avaliação de Integridade’ constante da peça 27 desta representação, bem como que se manifeste sobre as medidas adotadas pela entidade com vistas a conferir transparência a esse processo. Ainda, cabe questionar à Petrobras se, no curso das avaliações, é concedida à empresa avaliada oportunidade de prestar esclarecimentos e informações acerca de eventuais medidas mitigadoras já tomadas.

**Item ‘e’: alegação do representante que a sua desclassificação geraria uma contratação com um custo adicional de R\$ 40 milhões para a Petrobras, incluindo na reposta informações quanto às propostas apresentadas no Convite 2210189.18.8;**

Manifestação do órgão/entidade:

a) a licitação foi processada por meio de quatro lotes, tendo por regra que uma empresa poderia sagrar-se vencedora de apenas um, sendo o resultado de cada lote definido pela Petrobras em função da combinação que lhe acarretasse o menor dispêndio total, considerando o somatório dos valores totais apresentados para os lotes, estratégia formatada para evitar concentração de fornecedores e mitigar riscos de descontinuidade para a Petrobras; (p. 41)

b) a licitação foi competitiva, com a apresentação de doze propostas por lote, com valores abaixo do orçamento e dos contratos vigentes; (p. 42)

c) a tabela abaixo compara os valores obtidos antes da exclusão da Convida Refeições Ltda. com os valores negociados após a exclusão dessa empresa:

| Lote   | Licitante         | Valor antes da exclusão (R\$) | Licitante        | Valor após exclusão (R\$) | Diferença (R\$) |
|--------|-------------------|-------------------------------|------------------|---------------------------|-----------------|
| Lote 1 | CONVIDA REFEIÇÕES | 317.908.816,27                | LC ADMINISTRAÇÃO | 284.894.797,70            | - 33.014.018,57 |

|        |                                                 |                  |                                                 |                  |               |
|--------|-------------------------------------------------|------------------|-------------------------------------------------|------------------|---------------|
|        | LTDA                                            |                  | DE RESTAURANTES LTDA.                           |                  |               |
| Lote 2 | LC ADMINISTRAÇÃO DE RESTAURANTES LTDA.          | 233.587.979,00   | ELASA – ELO ALIMENTAÇÃO S/A                     | 246.109.078,49   | 12.521.099,49 |
| Lote 3 | ALTERNATIVA MACAENSE SERVIÇOS DE HOTELARIA LTDA | 276.694.373,14   | ALTERNATIVA MACAENSE SERVIÇOS DE HOTELARIA LTDA | 275.310.880,66   | -1.383.492,48 |
| Lote 4 | ELASA – ELO ALIMENTAÇÃO S/A                     | 232.772.263,01   | M. R. ALIMENTAÇÃO INDUSTRIAL LTDA               | 262.795.962,50   | 30.023.699,49 |
| Total  |                                                 | 1.060.963.431,42 |                                                 | 1.069.110.719,35 | 8.147.287,93  |

d) as propostas ofertadas são altamente competitivas e vantajosas para a Petrobras e, conforme simulação realizada com base na medição de janeiro/2019, a Petrobras desembolsa aproximadamente R\$ 7 milhões a mais com os contratos vigentes do que desembolsaria com os preços ofertados na licitação; (p. 42-43)

e) como muitos contratos vigentes têm término previsto entre maio/2019 e junho/2019, faz-se imperativa a homologação da licitação e consequente assinatura dos contratos oriundos dessa licitação até 15/4/2019, em função do prazo necessário para mobilização dos fornecedores, tendo em vista a necessidade de 45 dias, em média, para as empresas se prepararem para iniciar os trabalhos nas plataformas; (p. 43)

f) a não celebração dos contratos no prazo citado acarreta elevado risco operacional, destacando-se que os serviços serão prestados em ambiente off-shore e, por isso, necessitam de elevado planejamento de suprimento dos insumos, que envolvem desde estratégias de aquisição até logística de transporte marítimo; (p. 43)

g) colaciona excerto da ementa do acórdão que julgou a Apelação Cível 0035486-47.2018.4.02.5101 que enfrentou a questão:

VI - Quanto ao fato de a Licitante-Impetrante, ora Apelada, haver oferecido a proposta mais vantajosa em termos de preço, sagrando-se vencedora de parte da licitação - motivo pelo qual, a seu ver, impedi-la de participar do certame seria medida contrária ao interesse público -, a alegação não convence, na medida em que tal diferença em relação aos preços praticados pelos demais licitantes poderia vir a ser compensada pela utilização de produtos próximos às datas de vencimento, precariedade dos sistemas de higienização dos alimentos e outros absurdos que foram constatados nas investigações sobre a gestão da merenda escolar em São Paulo (Escândalo da Máfia da Merenda Escolar) envolvendo a própria Impetrante, conforme documentos acostados aos autos e notícias veiculadas nos principais meios de comunicação da época.

#### Análise:

1. Segundo informado pela Petrobras, após a exclusão da Convida Refeições Ltda., com proposta de R\$ 317.908.816,27 para o Lote 1, houve negociação com a empresa LC Administração de Restaurantes Ltda., que foi declarada vencedora com proposta de R\$ 284.894.797,70. Ou seja, a proposta declarada vencedora, em vez de onerar a contratação em R\$ 40 milhões, geraria economia de R\$ 33 milhões para os cofres da Petrobras.
2. No entanto, tal número não deve ser considerado isoladamente, pois, conforme a tabela acima reproduzida, os valores relativos aos Lotes 2 e 4 aumentaram de forma considerável. É possível inferir que as alterações foram decorrência da regra contida no instrumento convocatório, de que

uma empresa somente poderia sagrar-se vencedora de um lote, que exigiu o rearranjo das classificações, uma vez que a empresa inicialmente declarada vencedora do Lote 2, após a exclusão da Convida Refeições Ltda., foi declarada vencedora do Lote 1. Como consequência, a empresa inicialmente declarada vencedora do Lote 4 passou a ser a vencedora do Lote 2, o que gerou aumento de R\$ 12,5 milhões, e o Lote 4 foi repassado para outra empresa, gerando acréscimo de R\$ 30 milhões.

- l. Nesse contexto, embora a exclusão da empresa representante tenha gerado redução considerável no valor do Lote 1, as alterações realizadas no resultado inicial ocorridas após a exclusão da empresa representante geraram aumento de R\$ 8.147.287,93 no valor total do certame.
- l. Assim, propõe-se solicitar à Petrobras que se manifeste quanto às consideráveis elevações ocorridas nos valores dos Lotes 2 e 4, encaminhando ao Tribunal informações e documentos afetos a eventuais negociações realizadas com vistas à redução dos valores, bem como cópia da documentação relacionada. Ainda, sugere-se solicitar à entidade que encaminhe ao Tribunal cópia das propostas declaradas vencedoras **antes e depois** da exclusão da empresa representante, para todos os lotes licitados no certame.

### **Da ausência de pressupostos para a concessão da medida cautelar**

#### Manifestação do órgão/entidade:

- a) não há verossimilhança nas alegações do representante, uma vez que a sua exclusão do Convite 220189.18.8 resultou da superveniência de decisão judicial favorável à Petrobras no Mandado de Segurança 0035486-47.2018.02.5101, bem como do provimento do recurso de apelação interposto pela Petrobras pelo TRF2, reformando a sentença concessiva da segurança; (p. 44-45)
- b) o procedimento de atribuição de GRI pela Petrobras encontra-se em consonância com a Lei 13.303/2016, com o RLCP e com as leis anticorrupção; (p. 45)
- c) é possível inferir que se encontra ausente o requisito da plausibilidade jurídica nas alegações do representante, visto que pretende unicamente ver tutelado interesse particular, estando ausente interesse público a ser resguardado; (p. 45)
- d) não há no presente caso o perigo na demora, caracterizado pelo receio de grave lesão ao erário ou ao interesse público, pois não procede a alegação da Convida Refeições Ltda. de que sua exclusão do certame resultaria em prejuízo de R\$ 40 milhões para a Petrobras; (p. 45)
- e) conforme tabela constante do item II.3.5, o preço negociado após a sua exclusão do certame resultou inferior ao preço obtido durante sua participação; (p. 42)
- f) por outro lado, haverá o perigo na demora inverso caso deferida a medida cautelar para suspender o certame, tendo em vista o término de dezenove contratos entre maio e agosto/2019, dos quais doze já foram prorrogados até o limite estabelecido; (p. 45)
- g) dada a iminência do término dos ajustes, são patentes os prejuízos causados à Petrobras, por se tratarem de serviços essenciais ao desenvolvimento da atividade-fim da Companhia; (p. 46)
- h) os serviços objeto da licitação são prestados em ambiente off-shore e, por isso, necessitam de elevado planejamento de suprimento dos insumos; (p. 46)
- i) eventual concessão de medida cautelar acarretaria elevado risco operacional, podendo resultar em paralisação de obras e serviços em andamento, e, por conseguinte, em elevados prejuízos à Petrobras; (p. 46)
- j) com base nessas considerações, a Petrobras entende ausentes os pressupostos exigidos para concessão da medida cautelar, havendo, por outro lado, a incidência do perigo na demora reverso, motivo pelo qual se manifesta no sentido do indeferimento do pedido cautelar do representante; (p. 47)

#### Análise:

- l. A análise quanto ao cabimento da medida cautelar pleiteada pelo representante já foi realizada em tópico próprio, no início desta instrução.

### **Da confidencialidade**

#### Manifestação do órgão/entidade:

- a) requer, conforme o art. 17 da Resolução TCU 294/2018 e o art. 85, § 2º, da Lei 13.303/2016, que seja conferido tratamento **confidencial** às informações constantes dos parágrafos 95, 96 e 101, bem como à tabela presente entre os parágrafos 100 e 101, visto estarem relacionadas à licitação em andamento, de forma que eventual divulgação desses dados pode afetar, nesse momento, a competitividade da Companhia; (p. 47-48)
- b) os dados ali referidos relacionam-se a informações licitatórias ainda não divulgadas, concernentes a procedimentos ainda em curso, configurando-se em atos preparatórios, nos termos do art. 7º, § 3º, da Lei 12.527/2011 c/c os arts. 3º, inciso XII, e 20 do Decreto 7.724/2012; (p. 48)
- c) o art. 86, § 4º, da Lei 13.303/2016 dispõe que as informações que sejam revestidas de sigilo bancário, estratégico, comercial ou industrial serão assim identificadas, respondendo o servidor administrativa, civil e penalmente pelos danos causados à empresa pública ou à sociedade de economia mista e a seus acionistas em razão de eventual divulgação indevida; (p. 48)
- d) ante a ausência do decreto previsto no § 5º do art. 86 da Lei 13.303/2016, que deveria definir o que deveria ser considerado sigilo estratégico, comercial ou industrial, utiliza-se, por analogia, o art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto 7.724/2012, que resguarda o acesso a informações cuja divulgação possa gerar prejuízos competitivos aos órgãos ou entidades, mesmo quando obtidos por órgãos de supervisão, regulação ou controle no exercício de suas atribuições; (p. 48)
- e) terceiro que tenha acesso ao dado confidencial terá a obrigação de resguardá-lo, nos termos do art. 17, § 3º, da Resolução TCU 294/2018; e (p. 48)
- f) o presente sigilo será elidido com a divulgação, no certame, das informações em tela. (p. 48)

Análise:

- i. A Petrobras solicita que as informações relacionadas aos valores das propostas ofertadas no âmbito do Convite 2210189.18.8 recebam tratamento confidencial sob o argumento de que tais dados poderiam afetar a competitividade da Companhia. Aqui, é preciso lembrar que a licitação em questão tem por objeto a prestação de serviços de hotelaria marítima em plataformas da Petrobras, portanto, atividade que, em princípio, não se mostra sensível a ponto de gerar prejuízos competitivos à estatal caso os valores das propostas tornem-se públicos.
- ii. Essa questão foi avaliada no voto que fundamentou o Acórdão 898/2019-TCU-Plenário, oportunidade em que o Relator, por considerar que as informações classificadas pela Petrobras como sigilosas naquele processo não estariam revestidas por sigilo bancário, estratégico, comercial ou industrial ou elementos que indicassem que poderiam gerar prejuízo competitivo à estatal, determinou a audiência do responsável pela classificação.

[Voto – Acórdão 898/2019-TCU-Plenário – Relator Ministro Benjamin Zymler]

42. A classificação procedida pela Petrobras do trecho II.2 de sua manifestação na verdade não possui nenhuma informação revestida por sigilo bancário, estratégico, comercial ou industrial. Também não há informação que possa gerar prejuízo competitivo à Estatal, assim como previsto no art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto 7.724/2012. Na verdade, às informações constantes no item II.2 estão estritamente relacionadas com o processo licitatório em curso, tratando-se de informação de caráter público.

43. Lendo a íntegra da manifestação do trecho II.2, observo que o mesmo apresenta as seguintes informações: (i) regras para preenchimento da PPU (que consta do edital e são do prévio conhecimento dos licitantes); (ii) os valores das propostas ofertadas (que embora entenda ser informação de caráter público, não foi mencionado na instrução da Selog); (iii) o histórico de diligências e atos da comissão de licitação, informações disponíveis a todos os licitantes na 'sala de colaboração'; (iv) recursos apresentados e decisões relativas aos recursos; (v) informações sobre os contratos em andamento (dados públicos por força do art. 88 da Lei 13.303/2016); e (vi) a motivação para a desclassificação da empresa Valmar, que não pode ser sigilosa para que a empresa possa interpor os recursos.

44. A classificação indevida de informações como confidenciais pela Petrobras de longa data permeia os expedientes encaminhados pela empresa ao TCU. Tal irregularidade, nessa

medida, deve ser processualmente reprovada, por meio da audiência do responsável pela classificação. Além da infringência dos diplomas legais relativos à publicidade e à transparência, ao justificar de forma indevida os fundamentos de tal classificação, há prejuízo às regras de **accountability** da empresa estatal, bem como tal expediente embaraça o fluxo processual. (grifo no original)

7. Assim, entende-se necessário solicitar à Petrobras que apresente, de forma detalhada, as razões que justificariam o sigilo solicitado no caso concreto, indicando expressamente os prejuízos que eventual divulgação acarretaria à Companhia. Ainda, considerando que o sigilo solicitado ainda será objeto de apreciação e que o pleito, caso as justificativas que vierem a ser apresentadas sejam consideradas pertinentes, poderá ser atendido, propõe-se que o pedido seja deferido, ainda que temporariamente, mantendo-se a classificação da peça 17 como sigilosa e estendendo-a à presente instrução, por reproduzir informações que a Petrobras entende necessário preservar, até que a questão seja apreciada pelo Tribunal.

### **Conclusão**

8. Uma vez que a manifestação apresentada pela Petrobras evidenciou a caracterização do perigo na demora reverso, propõe-se indeferir o pedido de medida cautelar formulado pelo representante.
9. Será proposta, portanto, a realização de diligência e oitiva da Petrobras, na forma descrita nesta instrução, bem como as oitivas das empresas LC Administração de Restaurantes Ltda., Elasa – Elo Alimentação S/A, Alternativa Macaense Serviços de Hotelaria Ltda. e M R Alimentação Industrial Ltda., vencedoras, respectivamente, dos Lote 1, 2, 3 e 4 do Convite 2210189.18.8.

### **F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS**

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Haverá impacto relevante <b>na entidade</b> e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos? | Não |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

### **G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS E DE SUSTENTAÇÃO ORAL**

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| Há pedido de ingresso aos autos? | Sim |
|----------------------------------|-----|

#### **Análise:**

1. Quanto ao pedido de ingresso formulado por Juliano Souza de Albuquerque Maranhão, na condição de procurador da empresa representante, como parte interessada no presente processo (peças 15 e 29), propõe-se o seu indeferimento, pois não demonstrou sua razão legítima para intervir nos autos, nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 146 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008.
2. Convém esclarecer ainda que somente o próprio representante, e não seu procurador, pode ser admitido como interessado em razão das duas hipóteses previstas na norma supramencionada.

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| Há pedido de sustentação oral? | Não |
|--------------------------------|-----|

### **H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS**

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise? | Sim |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| NÚMERO DO TC      | DESCRIÇÃO SUMÁRIA                                                                      | ESTADO ATUAL | SITUAÇÃO ATUAL                                                                                        |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TC 003.560/2019-8 | Representação noticiando possíveis irregularidade em certame realizado pela Petrobras. | Aberto       | Processo apreciado por meio do Acórdão 898/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler. |

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| Há processos apensos? | Não |
|-----------------------|-----|

### **I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

1. Em virtude do exposto, propõe-se:

32.1. **conhecer da representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, §

2º da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

32.2. *indeferir o pedido de medida cautelar, por restar caracterizado o perigo da demora reverso;*

32.3. *realizar a oitiva da Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras, com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao Convite 2210189.18.8:*

*a) manifeste-se quanto às consideráveis elevações nos valores dos Lotes 2 e 4 ocorridas após a exclusão da empresa Convida Refeições Ltda. do certame, encaminhando ao Tribunal informações e documentos relacionados a eventuais negociações realizadas com vistas à redução das propostas declaradas vencedoras;*

*b) apresente, de forma detalhada, as razões que justificariam o sigilo solicitado quanto aos valores das propostas apresentadas no caso concreto, indicando expressamente os eventuais prejuízos que a divulgação acarretaria à Companhia;*

32.4. *realizar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva das sociedades empresárias LC Administração de Restaurantes Ltda. (CNPJ 60.691.250/0001-47), Elasa – Elo Alimentação S/A (CNPJ 03.300.974/0001-89), Alternativa Macaense Serviços de Hotelaria Ltda. (CNPJ 08.353.192/0001-21) e M R Alimentação Industrial Ltda. (CNPJ 05.911.108/0001-50), para, no prazo de quinze dias, manifestarem-se, caso queiram, sobre os fatos tratados na presente representação;*

32.5. **diligenciar** a Petrobras, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**:

*a) encaminhe cópia dos pareceres/análises e demais elementos que embasaram as avaliações realizadas sobre o Grau de Risco de Integridades da empresa Convida Refeições Ltda.;*

*b) encaminhe cópia das propostas inicialmente declaradas vencedoras, antes da exclusão da empresa Convida Refeições Ltda. do certame, bem como as propostas declaradas vencedoras após a citada exclusão;*

*c) encaminhe cópia dos normativos que disciplinam os critérios utilizados para pontuar cada quesito avaliado no GRI das empresas, detalhando o ‘Procedimento de Avaliação de Integridade’ constante da peça 27 desta representação;*

*d) indique as medidas adotadas pela entidade com vistas a conferir transparência ao processo de avaliação do GRI e manifeste-se quanto à possibilidade de a empresa avaliada prestar esclarecimentos e informações, no curso da avaliação, acerca de eventuais medidas mitigadoras de riscos por ela adotadas;*

32.6. **indeferir** o pedido formulado por Juliano Souza Albuquerque Maranhão, OAB/SP 194.021, de ser considerado como parte interessada, mas lhe autorizando, caso requeira, vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos após a prolação da deliberação de mérito dos presentes autos;

32.7. **comunicar** ao representante a decisão que vier a ser prolatada; e

32.8. **encaminhar** cópia da presente instrução à Petrobras e à empresa LC Administração de Restaurantes Ltda., Elasa – Elo Alimentação S/A, Alternativa Macaense Serviços de Hotelaria Ltda. e M R Alimentação Industrial Ltda., a fim de subsidiar suas manifestações”.

2. Estando os autos em meu gabinete, sobreveio expediente subscrito pela Petrobras (peça 34), em 15/5/2019, noticiando a celebração dos contratos alusivos aos Lotes 1 e 2, em 18/4/2019, e Lotes 3 e 4, em 17/4/2019, do Convite 2210189.18.8, bem como requerendo, em vista disso, a reclassificação como públicas das informações constantes da peça 17, sobretudo dos seus parágrafos 95, 96 e 101, bem como da tabela presente entre os parágrafos 100 e 101, para as quais havia sido solicitado sigilo enquanto estivesse em curso o aludido processo licitatório, sob o argumento de que “eventual divulgação dos preços ofertados poderia ocasionar prejuízos a própria licitação e, conseqüentemente, à competitividade da Companhia”.

É o relatório.

## VOTO

Aprecia-se representação, com pedido de cautelar **inaudita altera pars**, formulada pela empresa Convida Refeições Ltda. em face de supostas irregularidades praticadas pela Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras na condução do Convite 2210189.18.8, realizado em 11/4/2018 e processado em quatro lotes, visando à contratação de serviços de hotelaria marítima.

2. Em síntese, alegou a representante que, apesar de uma das empresas do grupo do qual faz parte (Convida Alimentos Ltda.) prestar serviços de hotelaria marítima para a Petrobras, teria sido excluída de participar do Convite 2210189.18.8 em razão da atribuição pela estatal, desde 7/10/2016, de Grau de Risco de Integridade – GRI “alto”, cujo processo de avaliação ter-se-ia dado de forma arbitrária, a partir de conjecturas fáticas, com violação ao dever de motivação dos atos administrativos e sem o respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

3. Aduziu, ainda, que teria tomado parte do Convite 2210189.18.8 por força de liminar concedida em mandado de segurança, do qual teria sido classificada em primeiro lugar, e que sua exclusão posterior do certame – em decorrência de decisão desfavorável no âmbito do aludido **mandamus**, em sede de apelação –, e consequente contratação da segunda colocada, teria resultado em custo adicional à Petrobras da ordem de R\$ 40 milhões.

4. Em sua última intervenção nos autos (peça 31), após a realização de oitiva prévia junto à Petrobras, a unidade técnica propõe o conhecimento da representação, o indeferimento do pedido de medida cautelar, por restar caracterizado o perigo da demora reverso, e a realização de novas oitivas e diligências, a fim de avaliar a legalidade e a legitimidade dos procedimentos e critérios utilizados pela Petrobras na atribuição do GRI, bem como aprofundar os exames quanto aos valores obtidos para os lotes licitados no Convite 2210189.18.8.

5. Em sede de admissibilidade, entendo que a representação merece ser conhecida porquanto atendidos os requisitos aplicáveis à espécie.

6. Relativamente às demais propostas apresentadas pela Selog, acompanho a Selog quanto à caracterização do perigo da demora reverso a justificar o indeferimento da medida cautelar solicitada.

7. Com efeito, restou constatada a imprescindibilidade dos serviços licitados, diretamente relacionados à habitabilidade das plataformas e fundamentais à manutenção da saúde, do bem-estar e da motivação dos trabalhadores alocados nessas unidades. Tem-se, ademais, consoante informado pela estatal em 15/5/2014 (peça 34), que já houve a celebração dos contratos decorrentes do certame impugnado, em substituição aos contratos anteriores, os quais não eram mais passíveis de prorrogação.

8. Acompanho, igualmente, o entendimento da unidade técnica no sentido de que não restaram configurados indícios de ilegalidade na realização do Convite 2210189.18.8.

9. Com efeito, o certame em questão foi realizado sob a égide do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado aprovado pelo Decreto 2.745/1998, em que o convite figurava dentre as modalidades de licitação passíveis de serem utilizadas pela Petrobras, caracterizando-se pelo envio de cartas a empresas selecionadas atuantes no ramo pertinente ao objeto, inscritas ou não no registro cadastral da estatal.

10. Por sua vez, o padrão PE-1PBR-00436-Seleção de Fornecedores (peça 22), relativo a orientações no âmbito da Petrobras para a seleção de fornecedores por meio da modalidade convite, previa, no subitem 3.2.2, os indicadores utilizados, dentre os quais o GRI, para a identificação no seu cadastro dos fornecedores melhor avaliados e dos que representavam os menores riscos para a Companhia.

11. Considerando, então, que o Decreto 2.745/1998 possibilitava à unidade requisitante dos serviços a serem licitados indicar as empresas que seriam convidadas a participar de convites e que o GRI figurava dentre os parâmetros previstos no padrão PE-1PBR-00436-@ para escolha dos fornecedores nessa modalidade de licitação, tem-se que a seleção das empresas participantes do Convite 2210189.18.8 ocorreu em plena conformidade com as regras então vigentes na Petrobras.

12. Ressalto que a participação da empresa representante no aludido certame deu-se por força de decisão adotada no bojo do Mandado de Segurança 00.35486-47.2018.4.02.5101, distribuído perante a 2ª Vara Federal do Rio de Janeiro, a qual foi posteriormente revista em sede de apelação, em favor da estatal, o que levou à sua exclusão do certame.
13. Como relatado, a representante não foi convidada a participar do Convite 2210189.18.8 por não ter sido enquadrada à época, segundo critérios pré-estabelecidos pela Companhia, dentre os fornecedores que lhe representavam os menores riscos.
14. Não se tratou, portanto, de desclassificação de licitante por não preenchimento dos requisitos de habilitação previstos no atual Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras (questão suscitada no TC 003.560/2019-8), que passou a ser utilizado por todas as áreas da estatal a partir de 15/5/2018 e no qual há previsão da utilização do GRI como critério de habilitação em licitações.
15. Destarte, não restou apurada no certame em exame a ocorrência de irregularidade como resultado dessa ação.
16. Já quanto à ocorrência de prejuízo ao erário na realização do Convite 2210189.18.8, conforme apurado pela unidade técnica, não se confirmou a alegação da empresa Convida Refeições Ltda. de que a sua exclusão desse certame teria ocasionado um custo adicional de R\$ 40 milhões aos cofres da estatal.
17. Com efeito, a proposta apresentada pela licitante declarada vencedora do certame para o Lote 1 foi cerca de R\$ 33 milhões inferior à ofertada pela empresa Convida Refeições Ltda., inicialmente declarada vencedora desse lote. Melhor dizendo, após a exclusão da empresa Convida Refeições Ltda., com proposta de R\$ 317.908.816,27 para o Lote 1, houve negociação com a empresa LC Administração de Restaurantes Ltda., que foi declarada vencedora com proposta de R\$ 284.894.797,70, resultando uma diferença a menor de R\$ 33 milhões.
18. Por outro lado, o resultado inicial do certame teve um aumento de R\$ 8.147.287,93 após o rearranjo do resultado do Lote 1 e dos demais lotes em razão da exclusão da empresa representante, o que, dada a materialidade dos recursos envolvidos, da ordem de R\$ 1,069 bilhões, representa um acréscimo de menos de 0,6% do valor licitado, margem que considero plenamente aceitável.
19. Cabe esclarecer que esse rearranjo deu-se em função das regras estabelecidas pela Petrobras para a realização de certames, em consonância com os dispositivos legais aplicáveis à espécie. Segundo tal regramento, que visa evitar concentração de fornecedores e mitigar riscos de descontinuidade para a Petrobras, uma empresa poderia sagrar-se vencedora de um único lote, sendo o resultado de cada lote definido pela estatal em função da combinação que lhe acarretasse o menor dispêndio total, considerando o somatório dos valores totais apresentados para os lotes.
20. No caso, após a exclusão da empresa Convida Refeições Ltda. do certame, a empresa inicialmente declarada vencedora do Lote 2 passou a ser a vencedora do Lote 1. Como consequência, a empresa inicialmente declarada vencedora do Lote 4 passou a ser a vencedora do Lote 2 e o Lote 4 foi repassado para outra empresa. Já o Lote 3 permaneceu com a mesma empresa.
21. Não se tem notícia de qualquer indício de irregularidade no rearranjo realizado em decorrência das regras estabelecidas para o certame, que justificasse o aprofundamento dessa questão nos presentes exames.
22. Ressalto, por fim, que os valores obtidos na licitação são cerca de R\$ 7 milhões mensais inferiores aos então desembolsados com os contratos anteriores.
23. Destarte, pelos elementos inseridos nos autos, também não vislumbro a ocorrência de prejuízo ao erário em decorrência do Convite 2210189.18.8.
24. Assim, em vista das considerações acima, deixo de acolher as propostas de oitiva (itens 32.3 e 32.4) e de diligência (itens 32.5.a e 32.5.b) formuladas pela Selog, por não caber a esta Corte de Contas se imiscuir na gestão de licitações e/ou contratos regulares.
25. Relativamente às demais diligências propostas (itens 32.5.c e 32.5.d), julgo pertinente o aprofundamento da avaliação da legitimidade e legalidade dos procedimentos utilizados pela Petrobras

para a aferição do Grau de Risco de Integridade – GRI de empresas e da utilização desse parâmetro como critério de habilitação em certames.

26. De fato, consoante consignou o ilustre Ministro Benjamim Zymler no voto condutor do Acórdão 898/2019-TCU-Plenário, ao relatar o TC 003.560/2019-8, a utilização do GRI merece uma análise mais aprofundada, inclusive quanto à eventual necessidade de determinação para que a estatal altere o seu regulamento interno de licitações e contratos, no caso de esta Corte de Contas concluir em definitivo pela ilegalidade da aludida exigência.

27. No caso, cabe verificar se a apuração desse parâmetro é conduzida com objetividade e transparência e se sua adoção como critério de habilitação de licitantes configura a instituição de exigência restritivo e sem previsão legal.

28. Entendo, contudo, mais adequado, em substituição às diligências propostas pela Selog nos itens 32.5.c e 32.5.d, que tal exame seja realizado em processo apartado, a ser instruído pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo), por se tratar de sua área de atuação, e sob a coordenação e direção do relator responsável pela LUJ na qual se insere a estatal.

29. É que, consoante consta dos autos, a avaliação do Grau de Risco de Integridade (GRI) dos fornecedores por parte da Petrobras faz parte de um processo de investigação e coleta de informações sobre a idoneidade de uma empresa e dos integrantes do seu quadro societário, denominado **Due Diligence de Integridade** (DDI), cujo objetivo é fornecer subsídios aos gestores da estatal sobre os riscos potenciais de fraude e corrupção no relacionamento comercial com fornecedores, parceiros operacionais e demais partes com as quais se relacione em processos de aquisições ou desinvestimentos.

30. Segundo a estatal, o procedimento de DDI, que visa aumentar a segurança nas contratações de bens e serviços e mitigar riscos em relação às práticas de fraude e corrupção, compreende, de um lado, a identificação de fatos de risco de integridade atrelados a determinada contraparte e, de outro, a verificação de se tal contraparte possui mecanismos de controle proporcionais aos riscos identificados e capazes de mitigar a exposição da estatal enquanto contratante.

31. Esse procedimento integra os elementos estabelecidos no âmbito do Programa Petrobras de Prevenção à Corrupção (PPPC), que prevê mecanismos de prevenção, detecção e correção de atos não condizentes com as condutas estabelecidas e requeridas pela Companhia, pautando a atuação das partes interessadas em iniciar e manter relacionamento com a Petrobras.

32. Referido programa de integridade foi desenvolvido e tem sido aplicado pela estatal em cumprimento à Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e a seu regulamento (Decreto 8.420/2015), à Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), à Lei Anticorrupção norte-americana (**Foreign Corrupt Practices Act** 1977 – FCPA), à qual se sujeita por possuir valores mobiliários negociados na Bolsa de Nova Iorque, e em observância ao “Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais: Orientação para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais”, publicado pela Controladoria-Geral da União em dezembro de 2015.

33. Trata-se, portanto, da gestão de riscos, com foco em controles preventivos, da Petrobras em seus processos de aquisição.

34. Por envolver ações de aprimoramento dos controles internos, cuja implementação decorre inclusive de determinações legais, tal matéria se insere na política de governança corporativa da Petrobras, abarcando todas as contratações da estatal.

35. Ou seja, embora a aplicação do GRI/DDI se preste à área de compras, a sua definição e a avaliação é atribuição da governança da empresa, e não dos gestores responsáveis por suas aquisições. Tanto é que, segundo informado pela Petrobras, tais procedimentos competem à sua Gerência Executiva de Conformidade, a qual é ligada à Diretoria de Governança e Conformidade, que, por sua vez, não tem qualquer subordinação ou vinculação administrativa com a área de suprimento de bens e serviços.

36. Assim, o exame dessa matéria em um processo específico de fiscalização, conduzido pelos setores deste Tribunal envolvidos na avaliação do desempenho e da conformidade da gestão da

Petrobras, que detêm conhecimento aprofundado acerca da sua organização e funcionamento, possibilitará a devida abrangência que o tema requer.

37. Destarte, em vista da presente apreciação da matéria, na qual não se vislumbrou qualquer infringência aos princípios e normativos legais no Convite 2210189.18.8 que pudesse configurar restrição à competitividade do certame, entendo, com as devidas vênias, que a presente representação deve ser considerada improcedente.

38. Por fim, no que tange ao pedido de ingresso nos autos, como parte interessada, formulado por Juliano Souza Albuquerque Maranhão (OAB/SP 194.021) cabe indeferi-lo, ante os fundamentos apresentadas pela unidade técnica.

Pelo exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de agosto de 2019.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1845/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.881/2019-6.
2. Grupo: II; Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
  - 8.1. Juliana Carvalho Tostes Nunes (OAB/RJ 131.998), Antônio Carneiro Maia Neto (OAB/RJ 138.278), Carolina Bastos Lima Brum (OAB/RJ 135.073) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.
  - 8.2. Juliano Souza de Albuquerque Maranhão (OAB/SP 194.021) e outros, representando Convida Refeições Ltda.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que se noticiam irregularidades no âmbito do Convite 2210189.18.8, conduzido pela Petrobras visando à contratação de serviços de hotelaria marítima,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. considerar prejudicado o pedido de medida cautelar formulado pela representante;

9.3. com fundamento no art. 146 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução TCU 36/1995, com a redação dada pelo art. 1º da Resolução TCU 213/2008, indeferir o pedido de ingresso nos autos, como parte interessada, formulado por Juliano Souza Albuquerque Maranhão, OAB/SP 194.021, autorizando-lhe, caso requeira, vista e cópia dos presentes autos;

9.4. dar ciência desta deliberação à representante e à Petrobras;

9.5. determinar a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo) que examine, em processo apartado, a legitimidade e a legalidade dos procedimentos utilizados pela Petrobras para a aferição do Grau de Risco de Integridade – GRI de empresas e da utilização desse parâmetro como critério de habilitação em certames;

9.6. arquivar os autos.

## 10. Ata nº 29/2019 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 7/8/2019 – Ordinária.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1845-29/19-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral