

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO - SINTÉTICO

TC nº 012.194/2009-9

Fiscalização nº 88/2009

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: conformidade

Ato originário: Acórdão 345/2009 - Plenário

Objeto da fiscalização: Obras de construção do COMPERJ - RJ

Nº do PT: 25.753.XXXX.XXXX.0001

Ano do PT: 2009

Descrição do PT: COMPERJ - Complexo petroquímico do Rio de Janeiro - NÃO ESTÁ NA LOA

Tipo da obra: Obras Especiais

Período abrangido pela fiscalização: 28/03/2008 a 26/06/2009

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Petróleo Brasileiro S.A. - MME

Vinculação (ministério): Ministério de Minas e Energia

Vinculação TCU (unidade técnica):

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: José Sérgio Gabrielli de Azevedo

cargo: Presidente da Petrobras

período: a partir de 01/08/2005

nome: Sérgio dos Santos Arantes

cargo: Gerente de Engenharia de Custo e Estimativas de Prazos da Petróleo Brasileiro S/A
Petrobras

Outros responsáveis: vide rol no volume principal à folha 147

PROCESSO DE INTERESSE

- TC nº 012.194/2009-9

RESUMO

Trata-se de auditoria realizada na Petrobras - MME, no período compreendido entre 01/06/2009 e 03/07/2009.

A presente auditoria teve por objetivo realizar levantamento de auditoria nas obras de construção do COMPERJ - RJ. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1 - O tipo do empreendimento exige licença ambiental e realizou todas as etapas para esse licenciamento?

2 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

3 - O procedimento licitatório foi regular?

4 - A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

5 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

6 - Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

7 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

8 - A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade.

As principais constatações deste trabalho foram:

- . Ausência de orçamento previsto;
- . Obstrução à fiscalização do TCU;
- . Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado;
- . Critério anti-econômico de medição;
- . Ausência de elementos necessários na elaboração do orçamento;
- . Classificação de propostas em desacordo com os critérios do edital; e
- . Sobrepreço em contratação.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 863.984.598,66, o qual envolve somente os três contratos alvo de fiscalização deste Levantamento de Auditoria: - Contrato de terraplanagem da área de implantação do Comperj, no valor de R\$ 831.222.927,68; - Contrato de fornecimento e construção da Subestação para atendimento da obra de construção do Comperj, no valor de R\$ 24.344.935,78; e - Contrato de fornecimento e construção da Linha de Transmissão para atendimento da obra de construção do Comperj, no valor de R\$ 8.416.735,20.

1 - APRESENTAÇÃO

Importância socioeconômica

O Comperj é considerado o maior empreendimento individual da história da Estatal, com investimentos previstos da ordem de US\$ 8,4 bilhões, abrangendo uma área de 45 milhões de metros quadrados no município de Itaboraí/ RJ. O empreendimento está alinhado com as expectativas de geração de empregos, economia de divisas e desenvolvimento tecnológico. Apresenta-se como uma solução inovadora, pois usa uma nova alternativa de matéria-prima para a produção de produtos petroquímicos. A área total do empreendimento engloba 45 km², sendo que a área a ser terraplanada alcança 11 km², com volume de movimentação de terra de 55.000.000 m³ e um anel viário de 20 km.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 345/2009 - Plenário, realizou-se auditoria na Petrobras, no período compreendido entre 01/06/2009 e 03/07/2009.

As razões que motivaram esta auditoria foram os indícios de irregularidade levantados no TC 021.324/2008-6, concernente principalmente ao superfaturamento no contrato de terraplanagem (0800.0040907.08.2).

2.2 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo realizar levantamento de auditoria nas obras de construção do COMPERJ - RJ.

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

- 1 - O tipo do empreendimento exige licença ambiental e realizou todas as etapas para esse licenciamento?
- 2 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
- 3 - O procedimento licitatório foi regular?
- 4 - A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
- 5 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?
- 6 - Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?
- 7 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?
- 8 - A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

2.3 - Metodologia utilizada

Para a realização deste trabalho, foram seguidas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, sendo utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- análise documental;
- pesquisa em sistemas informatizados;
- confronto de informações e documentos;
- comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina;
- conferência de cálculos.

2.4 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **863.984.598,66**. O volume de recursos fiscalizados aqui informado envolve somente os três contratos alvo de fiscalização deste Levantamento de Auditoria:

- Contrato de terraplanagem da área de implantação do Comperj, no valor de R\$ 831.222.927,68;
- Contrato de fornecimento e construção da Subestação para atendimento da obra de construção do Comperj, no valor de R\$ 24.344.935,78; e
- Contrato de fornecimento e construção da Linha de Transmissão para atendimento da obra de construção do Comperj, no valor de R\$ 8.416.735,20.

2.5 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a expectativa de controle, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 140 milhões, decorrente do superfaturamento apontado na execução do contrato de terraplanagem do Comperj.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Tipo - Execução orçamentária irregular

Justificativa - Por previsão constitucional, deve constar na Lei Orçamentária Anual o orçamento de investimento das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto, detalhando os investimentos a serem realizados no decorrer do ano financeiro. Entretanto, tendo em vista a proposta de redação dada à LDO/2010 com relação à definição de irregularidade grave com recomendação de paralisação e considerando que vários contratos relacionados à implantação do Comperj já estão em andamento, cujas paralisações implicariam a desmobilização de todo os equipamentos e pessoal alocados à obra, tal irregularidade pode ser sanada no decorrer da execução dos contratos e processos licitatórios, com a inclusão do orçamento necessário no PPA 2008-2011 e lei orçamentária do ano corrente.

3.1.2 - Situação encontrada:

Este achado de auditoria já foi apontado no TC 021.324/2008-6, que trata de representação da Secob acerca de indícios de irregularidade levantados na construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj. Contudo, como este Levantamento de Auditoria no Comperj (Fiscalis 88/2009) é o primeiro trabalho realizado no âmbito do Fiscobras, optou-se por apontar este indício de irregularidade também no Fiscalis 88/2009, com a posterior proposta de encaminhamento para apensamento do atual processo ao TC 021.324/2008-6.

Os indícios de irregularidade que inicialmente ensejaram a representação da Secob que culminaram em inspeção nas obras de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj da Petrobras, no Estado do Rio de Janeiro, são relacionados ao início da implantação do empreendimento sem previsão orçamentária no PPA 2008-2011 e na LOA 2008. A Secob, por ocasião da seleção de obras que seriam submetidas ao Plenário para compor o plano de fiscalização do Tribunal para o ano de 2008, diligenciou à Petrobras para que informasse a relação com todos os investimentos previstos para o exercício de 2008. Não tendo a Estatal, quando da manifestação, apresentado o Comperj como investimento previsto, constatou-se que o empreendimento não tinha previsão orçamentária específica no PPA 2008-2011.

Por previsão constitucional, deve constar na Lei Orçamentária Anual o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Sabe-se que o Comperj - Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro é uma obra de grande vulto, com duração maior do que um exercício financeiro e teve execução de gastos a partir de 2008 (contrato de terraplenagem), conforme verificado pela execução do contrato e constatação em campo. Se for considerada a fase pré-obra, há de se destacar que os estudos de terraplenagem já estavam em andamento desde agosto de 2007, com a contratação da empresa PCE para a elaboração do projeto de detalhamento (básico e executivo da obra de terraplenagem). Assim, a obra deveria estar inclusa já no PPA anterior ao vigente.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

- Contrato 0800.0040907.08.2, 15/05/2008, Serviços de Terraplenagem, Drenagem e Anel Viário da área do futuro Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ, Consórcio Terraplenagem Comperj.
- Contrato 0800.0040676.08.2, Fornecimento de materiais, equipamentos e serviços de Projeto e Execução da Linha de Transmissão 138 kV do COMPERJ., Amir Engenharia e Automação Ltda.
- Contrato 0800.0043445.08.2, Serviços relativos à subestação que visa ao atendimento da obra do COMPERJ, no que tange a análise de consistência do projeto básico, projeto executivo, construção civil, montagem e interligação de equipamentos e módulos, modificações em equipamentos e instalações existentes, comissionamento e testes, apoio à pré-operação e à operação assistida, sob o regime de preço global, para a obra do Comperj., Abb - Asea Brown Boveri Ltda.

- Contrato 0800.0037080.07.2, Cessão - Projeto Básico e Projeto de Pré-detalhamento de Engenharia (Front End Engineering Design - FEED), nas seguintes disciplinas: a) Instalações prediais; b) Civil; c) Arquitetura; d) Paisagismo; e) Vias de acesso internas ao COMPERJ; f) Sistema de drenagem. Projeto de Pré-detalhamento de Engenharia (Front End Engineering Design-FEED), nos seguintes sistemas: a) Sistema elétrico; b) Sistema de telecomunicação., Cnec Engenharia SA.
- Contrato 0800.0043876.08.2, Serviços de análise de consistência, complementação do projeto básico e pré-detalhamento FEED (Front End Engineering Design) dos projetos básicos das unidades U-2300, U-2400, U-2500, U-2600, U-3110, U-3120, U-3210, U-3220, U-3230, U-3240, U-3250, U-3260, U-3265, U-3270, U-3410, U-3420, U-3430, U-3440, U-3450, U-3460, U-3470, U-3480, U-3500, U-3550, U-3600, U-4710, U-4730 integrantes do empreendimento COMPERJ, criação de cadastro do Sistema de Gerenciamento de Condicionamento (SGC) e apoio ao projeto detalhado das Unidades acima citadas, pela Gerência de Projeto e Suprimento da IECOMPERJ, Chemtech Serviços de Engenharia e Software Ltda.
- Contrato 0800.0037080.07.2, 03/12/2007, Serviços de engenharia de Projeto Básico e Pré-Detalhamento (FEED) das Unidades Auxiliares dos "Off-Sites" e Utilidades e de Integração das Unidades do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ., Worleyparsons International, Incorporated.
- Edital 0541904.08.8, 15/09/2008, CONVITE, Fornecimento mat. e equip., análise de consistência do proj. básico, elaboração do proj. executivo, constr. civil, montagem eletromec., interligações e comissionamento da Unidade de Destilação.
- Edital 96-005/09, 09/06/2009, CONVITE, 17 Permutadores de Calor Tipo Breech Lock: 11 unid. 2400/HCC e 6 unid. 2500/HDT
- Edital 96-009/09, 17/06/2009, CONVITE, 16 Válvulas de divisão de carga para Tambor: 2200/UCR
- Edital 96-017/09, 05/06/2009, CONVITE, 4 Compressores Alternativos: 2 unid 4100/UGH e 2 unid. 4730/UGH
- Edital 96-015/09, 28/05/2009, CONVITE, 2 Compressores Centrífugos - 2300-HDT e 2400-HCC
- Edital 96-011/09, CONVITE, 5 Torres de processo: 3 unid. 4200/DEA e 2 unid. 4470/TGAS
- Edital 96-006/08, 30/05/2009, CONVITE, 3 Compressores Centrífugos: 2 unid. 2200/UCR e 1unid. 2100/UDA
- Edital 96-003/09, 09/06/2009, CONVITE, 34 Permutadores de Calor em Aço Carbono: 28 unid 2100/UDA e 6 unid 2200/UCR
- Edital 0557935.08.8, 03/11/2008, CONVITE, Mat., equip. e serv. para análise de proj. básico, elaboração proj. executivo, constr. civil, mont. eletrom., interlig. e comission. das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do COMPERJ
- Edital 0609626.09.8, 31/03/2009, CONVITE, Contratação dos serviços de Elaboração de Projeto Executivo e Construção dos Prédios da Fiscalização da Petrobras para a obra do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ
- Edital 96-001/09, 22/05/2009, CONVITE, 5 Compressores de Ar: 5136/Air Compression Plan - Utilidades
- Edital 0622523.09.8, 08/04/2009, CONVITE, Contratação de Serviços de fornecimento, construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas, Itaboraí-RJ, na

Região Leste da Baía de Guanabara para o Complex

- Execução orçamentária

- Projeto Básico 01/11/2007, O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj, empregará tecnologias de ponta para transformar o óleo produzido em Marlim, de baixo valor no mercado, em produtos petroquímicos nobres. Possuirá uma Unidade Petroquímica Básica - UPB - com capacidade de processamento de 150.000 bpd (barris por dia). Nessa unidade serão produzidos etileno, propileno, paraxileno, benzeno, nafta pesada, butadieno, diesel, coque e enxofre. Possuirá ainda uma Unidade Petroquímica Associada - UPA - com capacidade de polietileno, polipropileno, etileno glicol, estireno, ácido terefálico purificado e PET. A plena operação do complexo petroquímico está prevista para dezembro de 2013 (CD de apresentação do empreendimento).

3.1.4 - Critérios:

Constituição Federal, art. 165, § 5º; art. 167, inciso I

3.1.5 - Evidências:

PPA 2008-2011 (folhas 5/41 do Volume Principal)

Tabelas orçamentárias da LOA 2009 (folhas 42/46 do Volume Principal)

3.1.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Na manifestação preliminar apresentada pela Petrobras, a estatal aponta corretamente que este indício de irregularidade já se encontra em discussão no TC 021.324/2008-9, indicando assim somente novos elementos que demonstrem a regularidade do ato praticado pela Petrobras, aqui apresentados.

Conforme aponta a estatal, são qualificados como investimentos, para fins de previsão no orçamento de investimentos - OAI, duas espécies de despesa: i) a aquisição de ativo imobilizado; e ii) as benfeitorias realizadas em bens da União. Contudo, os investimentos aplicados no Comperj não são classificáveis como ativo imobilizado, mas sim ativo realizável a longo prazo, tendo em vista a destinação que se pretende dar a eles, conforme o modelo de negócio definido pela estatal.

Para tanto, a Petrobras afirma que o fator preponderante para a classificação do investimento como ativo imobilizado é se este ativo visa à manutenção do objeto da própria companhia. Assim, como o ativo em questão (Comperj) destina-se à transferência a uma terceira pessoa jurídica, é correta a sua classificação como ativo realizável a longo prazo, até que se realize a citada transferência.

Continuando suas assertivas, a estatal alega, embasada nos ensinamentos do Prof. José Carlos Marion, que é a vontade corporativa que determina o tipo de investimento e a classificação contábil adequada. Sendo assim, o empreendimento foi estruturado considerando a participação de parceiros externos nas sociedades que comporão o complexo. Entretanto, à época da realização dos investimentos iniciais, os parceiros ainda não estavam definidos, o que veio a ocorrer somente em fevereiro de 2009.

Desse modo, a classificação como ativo imobilizado se dá corretamente para as sociedades que comporão o Comperj, e não à Petrobras, o que demonstra adequada, à luz do OAI, a classificação do ativo como ativo realizável a longo prazo, e a sua conseqüente não previsão nos orçamentos de investimento referentes aos exercícios anteriores.

Como em fevereiro de 2009 foram constituídas as seis sociedades anônimas que comporão o Comperj, as quais são subsidiárias integrais da Petrobras, será solicitada revisão orçamentária - através da abertura de crédito extraordinário, especial ou adicional - da LOA e do PPA. Sendo aprovada a revisão orçamentária, a Petrobras transferirá o ativo para as sociedades do Comperj. Somente neste momento, o ativo poderá ser contabilizado como imobilizado nas subsidiárias integrais que compõem a estrutura societária do Comperj.

A estatal finaliza suas assertivas afirmando que a Petrobras não podia se manter inerte, esperando a efetivação do trâmite legislativo relativo à aprovação de lei complementar específica que regule a revisão das leis orçamentárias ou a conclusão de todo o processo de constituição societária do Comperj, para iniciar os primeiros passos da implementação do empreendimento (folhas 68/146 do Volume Principal)

3.1.7 - Conclusão da equipe:

Apesar de a estatal afirmar que apresentou na sua manifestação preliminar somente novos elementos que demonstrem a regularidade da não inclusão do investimento relativo ao Comperj nas LOAs 2008 e 2009 e no PPA 2008-2011, tendo em vista que tal indício já está sendo tratado no TC 021.324/2008-6, os argumentos tecidos são idênticos aos já apresentados no citado processo.

Entretanto, apesar de não se discordar, neste relatório do Fiscobras, do entendimento apontado na instrução de 6/5/2009, constante do TC 021.324/2008-6, não se recomenda aqui a paralisação das obras do empreendimento do Comperj em função de seu orçamento não estar previsto no PPA 2008-2011 e na LOA 2009, porém por motivos diversos dos apontados pela estatal, os quais são rebatidos a seguir.

O responsável tenta justificar a ausência de previsão orçamentária para execução do empreendimento no Orçamento de Investimento e no Plano Plurianual baseando-se em dois argumentos principais:

- . Os gastos realizados no empreendimento estão sendo contabilizados como ativo realizável a longo prazo e não como imobilizado da companhia, em alusão ao disposto no art. 59, Parágrafo 1º, da Lei 11.514/2007.

- . A inclusão do empreendimento nas peças orçamentárias depende da constituição jurídica das sociedades que integrarão o Comperj.

Antes de entrar no mérito da classificação contábil atribuída aos gastos no Comperj pela Petrobras, deve-se ressaltar que as disposições constitucionais sobre o tema têm caráter geral e devem sobrepujar interpretações de cunho contábil.

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art.163, inciso I, que lei complementar disporá, entre outros assuntos, sobre finanças públicas. Entretanto, a matéria em espécie ainda carece de regulamentação por parte do Congresso Nacional.

Assim, fica mantida, a título de norma complementar, os termos da Lei n.º 4.320/1964. Esta lei exige que a Lei de Orçamento faça constar e compreenda a discriminação de todas as receitas e despesas, de forma a evidenciar a política econômica-financeira e programa de trabalho do Governo (arts. 2º, 3º e 4º).

A fonte e a classificação da receita pública podem advir de impostos, taxas e contribuições, e economicamente está classificada em receita corrente e de capital. Em se tratando da despesa pública, esta se classifica em despesas correntes e de capital. Entre as despesas de capital, encontram-se aquelas destinadas à execução de obras públicas.

Conforme disposto no art. 165, incisos I a III, da CF/1988, que trata do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual:

. o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes;

. LDO menciona as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;

. LOA deve contemplar o orçamento fiscal, de investimento e o da seguridade social. Por orçamento de investimento, entende-se aquele em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Adentrando no mérito da classificação contábil adotada pela Petrobrás para contabilizar os gastos no Comperj, não é correta a classificação destes gastos como ativo realizável a longo prazo na rubrica denominada empreendimento em negociação. A própria natureza dos elementos que irão compor o complexo petroquímico, edificações, movimentações de terra, rodovias, tanques de armazenagem, oleodutos, etc., são ativos imobilizados, bens corpóreos por definição.

Estes argumentos já haviam sido prestados em caráter preliminar à equipe de fiscalização. Assim julga-se pertinente as suas conclusões ao reproduzir o disposto no art. 179 da Lei 6.404/76:

Art. 179 (...)

II no ativo realizável a longo prazo: os direitos realizáveis após o término do exercício seguinte, assim como os derivados de vendas, adiantamentos ou empréstimos a sociedades coligadas ou controladas (art. 243), diretores, acionistas ou participantes no lucro da companhia, que não constituírem negócios usuais na exploração do objeto da companhia.

(...)

III no ativo imobilizado: os direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens; (redação dada pela Lei nº 11.638/2007). (grifos nossos)

Conforme já exposto anteriormente, os elementos do Comperj devem ser classificados como bens corpóreos, além de serem destinados à manutenção das atividades da companhia (refino de petróleo e

indústria petroquímica).

O Tribunal já apreciou situação análoga, constatada em auditorias realizadas na Infraero, na qual a referida Empresa Pública julgava que os dispêndios realizados na construção e ampliação de aeroportos deveriam ser classificados como despesas e não como imobilizado, portanto não passíveis de serem incluídos no Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais. Ao apreciar a matéria o Tribunal prolatou o Acórdão 2.063/2006 Plenário:

9.1. com fulcro no art. 45 da Lei nº 8.443/92 e art. 251 do Regimento Interno, determinar à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO que:

(...)

9.1.3. abstenha-se de iniciar a execução de qualquer novo empreendimento para o exercício de 2007 se a obra ou serviço não estiver contemplada na Lei Orçamentária Anual;

(...)

9.5. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG que faça incluir nas leis orçamentárias previstas no art. 165 da Constituição Federal de 1988, o orçamento da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO.

Portanto, pretendia-se dar ao caso um encaminhamento similar. A recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão decorre do entendimento de que cabe ao Poder Executivo, e não à Petrobras, a iniciativa do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

A argumentação de que a inclusão do Comperj nas peças orçamentárias necessita primeiramente da criação e constituição das sociedades que irão compor o empreendimento também não pode ser acatada. Foi a própria Petrobras quem de fato e de direito licitou, contratou e está executando as obras do Comperj. Portanto, a dotação para o Comperj deve ficar vinculada à unidade orçamentária da Petrobras.

O último argumento apresentado pelo defendente foi afirmar que, no caso de sociedades de economia mista que não recebem recursos do orçamento fiscal e da seguridade social, a inclusão de seus investimentos nas peças orçamentárias é motivada pela necessidade de o Poder Legislativo acompanhar a realização das finalidades públicas no desempenho das atividades econômicas destas sociedades, não se tratando de um controle autorizativo de gastos.

Considera-se que se a tese defendida pelo Sr. José Sérgio Gabrielli fosse acatada, a Petrobras poderia gastar e aplicar seus recursos da forma que bem entendesse, sem a necessidade de autorização pelo Congresso Nacional, a qual se dá mediante a inclusão dos investimentos previstos nas peças orçamentárias.

Não é razoável que investimentos em obra dessa magnitude sejam iniciados sem previsão orçamentária, mesmo sendo a Petrobras uma sociedade de economia mista, que tem mais flexibilidade

que outros órgãos da Administração Pública.

Dessa forma, não é apresentada proposta de determinação neste Fiscobras relativa a este achado, tendo em vista que tal irregularidade está sendo tratada no TC 021.324/2008-6, o qual originou as fiscalizações desta Casa no Comperj.

3.2 - Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Tipo - Obstrução ao livre exercício da fiscalização do TCU

Justificativa - Trata-se de irregularidade que não possui potencialidade de ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros e não enseja nulidade dos contratos, visto que não se refere aos contratos fiscalizados, mas ao andamento dos trabalhos de auditoria do TCU. Assim, não acarreta a paralisação da obra nos termos do inciso IV do § 1º do art. 96 da LDO 2009.

3.2.2 - Situação encontrada:

Dos Fatos

Em 27/5/2009 foi encaminhado o Ofício 106/2009-TCU-SECOB informando ao Presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, acerca do Levantamento de Auditoria a ser realizado nas obras de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, localizado no município de Itaboraí, RJ.

Em 29/5/2009 foi endereçado ao Presidente da Petrobras e recebido por ele, o Ofício 01-088/2009, solicitando cópia de alguns documentos (preferencialmente em meio digital) e disponibilização de demais documentos, processos e informações. Solicitou-se que tais cópias e documentos estivessem disponíveis a partir do dia 3/6/2009, nas dependências da Secob e a partir do dia 15/6/2009 (início da fase de Execução da auditoria) no local disponibilizado pela Petrobras aos auditores.

No mesmo ofício informou-se que a sonegação de processo, documento ou informação nos prazos fixados ensejaria a aplicação de multa nos termos do art. 268 do Regimento Interno e art. 58 da Lei nº 8.443/92.

Atendendo ao Ofício 01-088/2009, foram fornecidos os CDs 01 e 02. Nessas mídias, não constava o atendimento integral aos itens 2.1 (Orçamento Estimativo Detalhado, acompanhados dos memoriais de cálculo dos histogramas de mão de obra e equipamentos, em formato Excel) e 3.3 (Relatórios dos pagamentos a título de verba indenizatória, apresentando analiticamente os cálculos realizados para quantificação do valor a ser pago) solicitados. Foi repassado verbalmente à equipe de auditoria que a política da estatal não permite o fornecimento desse tipo de informação em arquivos do tipo Excel, já que os mesmos foram entregues em arquivos não editáveis, impossibilitando assim a verificação dos vínculos entre os valores apresentados. Além do não fornecimento das memórias de cálculo em arquivos do tipo Excel, os Orçamentos Estimativos Detalhados não apresentavam o devido detalhamento necessário à verificação dos cálculos realizados e premissas utilizadas.

Assim, tendo em vista o não atendimento integral do item 2.1 do Ofício 01-088/2009, ratificou-se a solicitação desse tipo de informação no Ofício 02-088/2009, na forma do item 3, tomando-se maior cuidado na exemplificação do que a equipe de auditoria pretendia obter, acreditando que o fato ocorrido transcorria simplesmente em problemas de comunicação. Verifica-se novamente que a equipe de auditoria realizou a solicitação dos arquivos no formato Excel, com vistas à possibilidade de verificação dos vínculos e valores considerados.

Em atendimento ao item 3 do Ofício 02-088/2009, datado de 17/6/2009, foram encaminhados à equipe o CD 04, onde foi apresentado, com um maior detalhamento, os cálculos realizados para a estimativa dos valores dos futuros contratos. Entretanto, não há detalhamento dos quantitativos apresentados nos histogramas de utilização de mão de obra, materiais e equipamentos, impossibilitando aos auditores a conferência dos números encontrados e verificação da razoabilidade dos critérios adotados. Vale ressaltar o fato de que novamente as informações foram repassadas em arquivos não editáveis, contrariando a solicitação dos arquivos em formato Excel.

Verifica-se que todos os arquivos de memória de cálculo solicitados pela equipe de auditoria em Excel nos ofícios seguintes (Ofício 03-088/2009 e Ofício 07-088/2009) foram fornecidos em arquivos do tipo PDF, não editáveis. Somente as informações relativas às medições dos contratos em execução, solicitadas nos Ofícios de número 01-088/2009 (item 3.2) e 06-088/2009 (itens 1 e 2) foram fornecidas em Excel, porém sem as vinculações e fórmulas necessárias para a verificação dos critérios adotados.

Nota-se também o não atendimento direto ao Ofício 05-088/2006, onde foram solicitados os nomes e CPFs dos responsáveis pelo desenvolvimento e implantação da metodologia de indenização devido a paralisações decorrentes de chuvas e descargas atmosféricas.

Finalmente, com relação às solicitações feitas no Ofício 07-088/2009, a Petrobras não forneceu as informações concernentes aos cálculos dos orçamentos estimativos para contratação de 3 dos 4 editais solicitados. Para tal, a estatal alega que tais informações ainda estão em análise, sendo assim confidenciais, ou que tais cálculos ainda não foram finalizados, tendo em mente o fato de que tais orçamentos são realizados no mesmo tempo que os licitantes formulam suas propostas.

Análise dos Fatos

Verifica-se que a maioria dos itens solicitados e não entregues até o encerramento da fase de execução referem-se a contratos, processos licitatórios, memórias de cálculo e processos de pagamento. São documentos que já estão prontos, que não demandam qualquer trabalho de elaboração. Não há razões para a demora em seu fornecimento.

Ademais, nenhum processo, documento ou informação pode ser sonegado, sob qualquer pretexto, aos analistas deste Tribunal quando da realização de auditoria, consoante previsto no art. 42 da Lei nº

8.443/92.

Quanto a não entrega das planilhas estimativas da Petrobras em formato eletrônico do Excel (extensão xls), conforme solicitado, constata-se obstrução e sonegação, pelo controle e limitação do trabalho de auditoria, pois no formato requerido poderiam ser verificados as fórmulas e os vínculos de cada uma das células (memórias de cálculo) que fundamentaram os custos unitários e totais constantes dessas planilhas impressas. Conhecer essas memórias de cálculo é de fundamental importância para verificar a consistência e a coerência dos custos informados nas estimativas de custos.

Outro fato que também se considera como sonegação é o não detalhamento, a contento, dos quantitativos utilizados nos cálculos dos orçamentos estimativos utilizados nas licitações afetas ao Comperj. A sonegação das memórias de cálculo das quantidades dos histogramas de equipamentos, materiais e mão de obra torna impossível verificar a destinação dos insumos para cada serviço integrante das obras contratadas, o que torna inviável verificar a proporcionalidade entre as quantidades estimadas com a magnitude dos serviços correspondentes. Por exemplo, no caso do contrato de terraplanagem, não há como aferir se a quantidade estimada de caminhões basculantes está proporcional às quantidades dos serviços a que esses caminhões estão alocados.

Com relação a não entrega de documentos e informações cabe reproduzir trecho do Voto que acompanhou o Acórdão n.º 1.262/2004-TCU-Plenário sobre questão semelhante, in verbis:

"19. Portanto, a não ser que se questionem as competências constitucionais do TCU para fiscalizar os administradores da Petrobras, há que se compreender que, se o objeto dos trabalhos desta Corte é a realização de auditorias, inegavelmente os seus Analistas deverão, por dever funcional, ter acesso irrestrito a todo e qualquer tipo de informação, documento ou processo, sob qualquer forma, cabendo ao Tribunal, e tão-somente a ele, definir os meios que devem ser utilizados para obtê-los, consoante expressamente determina o art. 87 da Lei nº 8.443/92, devendo ser guardado absoluto sigilo dos trabalhos realizados.

20. Nesse sentido, cumpre relembrar que o art. 42 da Lei nº 8.443/92 determina que "nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto", sob pena de aplicação de multa ou afastamento cautelar do responsável. Aliás, outra não poderia ser a orientação da norma, pois se Constituição deferiu a esta Corte o poder de fiscalizar, não poderia deixar de dar os meios para esse fim. Muito menos poderia permitir ao fiscalizado definir os limites da fiscalização."

No presente caso, a obstrução à fiscalização do TCU configura-se pelo não encaminhamento de informações essenciais para a formação de opinião a respeito da regularidade das estimativas de custos assim como dos orçamentos contratados, na medida em que as planilhas disponibilizadas em meio magnético não editável não continham as memórias de cálculo dos valores previstos em cada um dos itens que compõem as aludidas estimativas.

Cabe salientar que a obstrução à fiscalização não se caracteriza só pelo não atendimento, mas,

também, por um atendimento insuficiente que inviabilize a auditoria.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

- Contrato 0800.0040907.08.2, 15/05/2008, Serviços de Terraplenagem, Drenagem e Anel Viário da área do futuro Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ, Consórcio Terraplenagem Comperj.
- Contrato 0800.0040676.08.2, Fornecimento de materiais, equipamentos e serviços de Projeto e Execução da Linha de Transmissão 138 kV do COMPERJ., Amir Engenharia e Automação Ltda.
- Contrato 0800.0043445.08.2, Serviços relativos à subestação que visa ao atendimento da obra do COMPERJ, no que tange a análise de consistência do projeto básico, projeto executivo, construção civil, montagem e interligação de equipamentos e módulos, modificações em equipamentos e instalações existentes, comissionamento e testes, apoio à pré-operação e à operação assistida, sob o regime de preço global, para a obra do Comperj., Abb - Asea Brown Boverly Ltda.
- Edital 0541904.08.8, 15/09/2008, CONVITE, Fornecimento mat. e equip., análise de consistência do proj. básico, elaboração do proj. executivo, constr. civil, montagem eletromec., interligações e comissionamento da Unidade de Destilação.
- Edital 0557935.08.8, 03/11/2008, CONVITE, Mat., equip. e serv. para análise de proj. básico, elaboração proj. executivo, constr. civil, mont. eletrom., interlig. e comission. das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do COMPERJ
- Edital 0609626.09.8, 31/03/2009, CONVITE, Contratação dos serviços de Elaboração de Projeto Executivo e Construção dos Prédios da Fiscalização da Petrobras para a obra do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ
- Edital 0622523.09.8, 08/04/2009, CONVITE, Contratação de Serviços de fornecimento, construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas, Itaboraí-RJ, na Região Leste da Baía de Guanabara para o Complex

3.2.4 - Critérios:

Lei 8443/1992, art. 42; art. 87, inciso II

Lei 11768/2008, art. 96, § 1º, inciso IV, alínea c

3.2.5 - Evidências:

Ofício 106/2009-TCU-SECOB (folha 2 do Anexo 2 - Principal)

Ofício 01-088/2009 (folhas 5/6 do Anexo 2 - Principal)

Carta ENGENHARIA/IECOMPERJ/SIE - 003/2009 (folhas 8/9 do Anexo 2 - Principal)

CD 01 (folha 44 do Anexo 2 - Principal)

Carta ENGENHARIA/IECOMPERJ/SIE - 004/2009 (folhas 10/11 do Anexo 2 - Principal)

CD 02 (folha 45 do Anexo 2 - Principal)

Ofício 02-088/2009 (folhas 13/15 do Anexo 2 - Principal)

Carta ENGENHARIA/IECOMPERJ/SIE - 006/2009 (folha 16 do Anexo 2 - Principal)

CD 04 (folha 47 do Anexo 2 - Principal)

Ofício 03-088/2009 (folhas 17/18 do Anexo 2 - Principal)

Carta ENGENHARIA/IECOMPERJ/SIE - 007/2009 (folhas 19/21 do Anexo 2 - Principal)

CDs 05, 06, 07 e 08 (folhas 48/51 do Anexo 2 - Principal)

Ofício 07-088/2009 (folhas 39/40 do Anexo 2 - Principal)

Carta ENGENHARIA/IECOMPERJ/SIE - 013/2009 (folhas 41/42 do Anexo 2 - Principal)

CDs 13A ao 13J (folhas 56/65 do Anexo 2 - Principal)

Ofício 06-088/2009 (folha 35 do Anexo 2 - Principal)

Carta ENGENHARIA/IECOMPERJ/SIE - 009/2009 (folha 36 do Anexo 2 - Principal)

CD 10 (folha 53 do Anexo 2 - Principal)

Ofício 05-088/2009 (folha 31 do Anexo 2 - Principal)

Carta ENGENHARIA/IECOMPERJ/SIE - 010/2009 (folhas 32/34 do Anexo 2 - Principal)

3.2.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Ao iniciar suas alegações, a PETROBRAS afirma que envidou todos os esforços para subsidiar os trabalhos do TCU, fornecendo toda a estrutura física necessária para a instalação da equipe e designando um interlocutor com o intuito de atender às solicitações proferidas pela equipe de auditoria, capaz de representar a instituição, não se perfazendo de um mero pólo intermediador. Em seguida, a Petrobras aponta a atual tendência da Administração Pública, em especial das sociedades de economia mista, na proteção das informações e do conhecimento por elas produzido, tendo em vista as normas recentemente redigidas pelos próprios órgãos. A fim de exemplificar essa tendência, a estatal cita a Resolução 126, de 3/11/1999, do TCU, que dispõe sobre a política de segurança de informações deste Tribunal. Na mesma linha, foi aprovado em dezembro de 2002 a Política de Segurança da Informação do Sistema Petrobras, com fins de preservar a integridade, confidencialidade e disponibilidade de suas informações e seus conhecimentos.

Assim sendo, a segurança da informação recebe um tratamento diferenciado também na Petrobras, sendo que cada informação é classificada segundo seu grau de confidencialidade, assim como o próprio TCU trabalha com suas informações, consoante o art. 8º da Resolução 126/1999-TCU. Dessa forma, faz-se necessária a presença do interlocutor da Petrobras frente à equipe de auditoria do TCU, a fim de que o mesmo forneça a correta classificação das informações a serem repassadas.

Com relação à confidencialidade das informações, a estatal afirma que, de acordo com a sua Política de Segurança da Informação, essa característica visa a garantir que tais informações sejam obtidas somente por pessoas autorizadas e que, de acordo com o Decreto nº 4.553 de 2002, o acesso a dados ou informações sigilosos deve ser restrito àqueles que realmente tenham necessidade de conhecer tais informações.

Com base no art. 244 do Regimento Interno do TCI (RI/TCU), a Petrobras afirma que as prerrogativas do Analista de Controle Externo não se confundem com as do Tribunal de Contas da União, na medida em que o seu alcance está limitado pelo plano de fiscalização devidamente aprovado em Plenário, que estabelece o objeto de trabalho e, conseqüentemente, a parcela do poder necessária ao exercício da auditoria.

Dessa forma, as equipes de auditorias do TCU somente devem ter acesso às informações da unidade auditada de documentos que estejam relacionados com o objeto do trabalho apontado no acórdão prolatado pelo Plenário. Caso não se enquadre nessas situações, a estatal enxerga que o fornecimento de documentos à equipe de auditoria caracterizaria publicidade de informações da Companhia em desconformidade ao princípio da isonomia que norteia o acesso à informação nas sociedades anônimas.

Assim, deve-se ter em mente a necessidade de se restringir o acesso às informações que não são necessárias à realização do trabalho de auditoria. Na mesma linha, o conceito de disponibilidade da informação está relacionado à garantia de que os usuários autorizados obtenham acesso à informação e aos ativos correspondentes sempre que necessário. Desse modo, a estatal quer evitar que informações sigilosas disponibilizadas à equipe de auditoria possam ser expostas nas sessões públicas do TCU e conseqüentemente publicadas no Diário Oficial da União.

Tendo defendido tais princípios, a estatal passa a analisar cada um dos pontos indicados no relatório preliminar da fiscalização do Comperj em que a equipe de auditoria diz que houve obstrução à fiscalização.

Com relação ao não fornecimento de arquivos em meio magnético do tipo Excel, a estatal afirma que o fato de se fornecer as informações em arquivos do tipo pdf e não no tipo Excel não caracteriza obstrução à fiscalização. Continuando suas alegações, a Petrobras afirma que entregou à Equipe Técnica todas as planilhas de estimativa de custos, com as suas respectivas memórias de cálculos. Afirma ainda a existência de precedentes no TCU no sentido de que não haverá obstrução à fiscalização se as informações solicitadas foram devidamente prestadas, ainda que em meio diverso daquele solicitado pela Equipe Técnica.

Já com relação ao fornecimento dos dados dos responsáveis pelo desenvolvimento e implementação da metodologia da verba indenizatória, a estatal alega que não se nega a fornecer tais informações, porém o fornecimento indiscriminado dos dados de todos os inúmeros funcionários que se envolveram nessa atividade somente tumultuaria o trâmite processual na fase em que se encontra, tendo em vista a grande quantidade de pessoas envolvidas. Na sua manifestação, a estatal informa que iniciou o processo de estudos relativos às verbas indenizatórias em atenção às determinações exaradas pelo TCU no Acórdão 639/2006-TCU-Plenário, complementado pelo Acórdão 1989/2007-TCU-Plenário.

Dessa forma, foi necessária a participação de uma vasta gama de profissionais da Companhia, demandando um longo processo interativo entre tais profissionais, tendo a duração de mais de dois anos de trabalho. Essa atividade requereu uma grande articulação entre todas as unidades de implementação de empreendimentos, não sendo possível assim a individualização da responsabilidade a determinados funcionários que contribuíram positivamente para a elaboração e implementação de tal metodologia.

Finalmente, tendo em mente as solicitações realizadas pela equipe de auditoria sobre quatro processos licitatórios em andamento, por meio do Ofício 07-088/2009, a estatal alega que as informações solicitadas dizem respeito a licitações ainda em curso, conforme já esposado na resposta ao Ofício em referência datada de 16/07/2009. O fornecimento antecipado de tais documentos viola o Item 6.2 do Decreto 2.745/98 bem como os princípios norteadores da licitação a que a Petrobras está vinculada. A Petrobras alega ainda que atua sob a ótica do direito privado, em razão da necessidade de concorrência com outras companhias que atuam no mesmo setor.

Assim, caso informações sigilosas sejam fornecidas ao TCU sem que tenham sido finalizados os processos licitatórios, as sociedades que participam da negociação também seriam partes do procedimento administrativo no âmbito do TCU, tendo direito a acesso aos autos. A estatal lembra ainda que o TCU possui mecanismos para efetuar o controle após a finalização da licitação, podendo reaver qualquer prejuízo eventualmente causado pelas negociações questionadas. (folhas 68/146 do

Volume Principal)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Inicialmente, é importante esclarecer que a equipe de auditoria não apontou qualquer observação acerca da estrutura a ela disponibilizada e em nenhum momento questionou a qualidade do atendimento dado diretamente pela pessoa designada pela Petrobras como interlocutora. Nessa ótica, vale comentar que este profissional e seus eventuais substitutos sempre demonstraram a maior boa vontade para atender à equipe de auditoria.

Todavia, verificou-se que quando não foi possível o fornecimento das informações solicitadas exatamente da forma como foram pedidas pelos auditores, esse fato se deu em função de orientações gerais da própria instituição, onde o interlocutor afirmou verbalmente à equipe que o não atendimento integral às solicitações feitas deveu-se a recomendações da própria Petrobras.

Portanto, como a má qualidade dos atendimentos realizados deveu-se a recomendações de cunho institucional, aponta-se como responsável por este achado o dirigente máximo da companhia auditada, embasado na análise que segue.

Ao tecer comentários sobre a segurança da informação, em especial sobre a integridade, a confidencialidade e disponibilidade da informação, inclusive utilizando-se de normas internas deste Tribunal (Resolução 126/1999 e art. 244 do Regimento Interno, ambas do TCU), a Petrobras tenta convencer a equipe de auditoria de que a restrição imposta à obtenção de informações na auditoria em comento é algo comum na Administração Pública, inclusive ratificado por normas internas deste Tribunal.

Não se discute aqui a necessidade de se proteger informações estratégicas e sigilosas para a atividade da Petrobras ou mesmo de um órgão da Administração Pública. Mas não se pode confundir proteção da informação com o seu fornecimento incompleto ou até mesmo com a sua sonegação às equipes de auditoria do TCU quando em atividades de controle externo devidamente programadas e aprovadas por esta Corte.

É de muito se estranhar que a Petrobras não conheça ou não entenda a função que a equipe de auditoria desta Casa estava desempenhando, de acordo com a CF/88, a Lei Orgânica do TCU e seu Regimento Interno. Tendo em mente o art. 71 da Carta Magna, os artigos 42 e 87 da Lei 8.443/1992 e artigos 244 e 245 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, não restam dúvidas sobre o livre acesso que os servidores desta Casa têm a todos os processos, documentos e informações necessários à realização de seu trabalho.

Da forma com que a estatal apresentou sua manifestação prévia, é passada a esta equipe de auditoria a impressão de que o próprio órgão auditado está apontando quais documentos devem ser disponibilizados e de que forma o serão para a consecução do trabalho de fiscalização atinente ao controle externo a ser realizado pelo TCU. Obviamente, não tem fundamento algum o auditado

apontar à equipe de auditoria quais são os documentos pertinentes para a realização do seu trabalho, tendo em vista o fato de que todas as informações solicitadas estão estritamente relacionadas ao objeto da auditoria: a implementação do empreendimento do Comperj.

É fato que até então informações e documentos fundamentais não foram entregues à equipe de auditoria, tais como: i) as memórias de cálculo das quantidades adotadas nos histogramas de insumos (mão-de-obra, materiais e equipamentos) dos contratos firmados / convites lançados, capazes de esclarecer as quantidades adotadas nos orçamentos; ii) atos praticados e documentos existentes nos processos licitatórios ainda não finalizados, em especial os orçamentos estimativos; iii) os departamentos e funcionários responsáveis pela elaboração e implementação de determinadas práticas contratuais e iv) o fornecimento de informações em meio magnético diverso do solicitado.

Rebate-se aqui a alegação dada pela estatal de que o fornecimento de arquivos em meio magnético não editável, tais como pdf, quando solicitados em Excel, não constitui obstrução à fiscalização. Pergunta-se por que razão o órgão se esforça para converter informações que são tradicionalmente trabalhadas em planilhas eletrônicas editáveis, do tipo Excel, para arquivos não editáveis, do tipo pdf. Se a equipe de auditoria solicita uma informação em um determinado tipo de arquivo, característico do meio em que são trabalhados, é porque o fornecimento nesse formato é necessário para o atendimento dos objetivos do trabalho, e não um mero capricho da equipe de auditoria.

Assim, a solicitação das informações relativas às memórias de cálculo dos orçamentos estimativos e das planilhas de medição em meio magnético do tipo Excel se dá para que seja possível a verificação, em tempo hábil, de todas as premissas adotadas e da justeza e procedência dos quantitativos levantados e dos custos considerados.

A Petrobras afirma também que há precedentes do TCU no sentido de que não há obstrução à fiscalização se as informações foram devidamente prestadas, ainda que em meio diverso. Porém, não apresentam o acórdão que firma tal entendimento. Vale comentar também que a imposição de dificuldades adicionais ao trabalho da equipe de auditoria, verificada na entrega de informações em meios não editáveis ou sem as origens dos valores e fórmulas consideradas, caracterizando manipulação na forma pré-existente dos dados, não deixa dúvida quanto à prática da obstrução ao livre exercício do controle.

Com relação à entrega das informações relativas às planilhas de estimativas de custos, além de não ser fornecido no tipo de arquivo solicitado, o nível de detalhamento das informações não permitiu que a equipe de auditoria verificasse como foram levantados praticamente todos os quantitativos considerados (mão de obra, insumos e equipamentos) e como foram levantados determinados custos.

Quanto ao não fornecimento das informações relativas ao setor envolvido e respectivos responsáveis na elaboração e implantação da metodologia das verbas indenizatórias, objeto de discussão desta fiscalização e do TC 021.324/2008-6, também se caracteriza, na visão da equipe de auditoria, como

obstrução ao livre exercício de fiscalização. Tal enquadramento se deve à sonegação de informações, o que impossibilita a correta responsabilização por critérios de medição antieconômicos, relativos ao pagamento dessas verbas indenizatórias.

Por último, porém não menos importante, também se caracteriza como obstrução à fiscalização do TCU o fato de a estatal não fornecer informações relativas a processos licitatórios em andamento, com a justificativa de que tais informações, ditas como sigilosas, podem ser consultadas posteriormente pelas empresas concorrentes, desequilibrando o poder de negociação entre a estatal e essas empresas. Tal justificativa não tem como prosperar, tendo em vista que determinadas informações apontadas como sigilosas pelos órgãos concedentes, podem e devem ser apresentadas como tal nos autos, de forma que o acesso a essas informações é restrita ao âmbito deste Tribunal.

Desse modo, permanece o indício apontado, onde se propõe a aplicação de multa ao gestor máximo da estatal por violação do disposto no art. 42 da Lei 8.443/1992, constituída na sonegação de informação a servidores do TCU, na atividade de controle externo.

Diante do exposto propõe-se:

A - Com fulcro no art. 245, § 1º, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 42, § 1º, da Lei n.º 8.443/92, abrir prazo improrrogável de 05 (cinco) dias à Petróleo Brasileiro S/A para a apresentação dos seguintes documentos:

1) Orçamento estimativo detalhado, ou estimativa de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel (planilha eletrônica) contendo todas as fórmulas e vínculos utilizados, em que sejam apresentadas as informações necessárias e suficientes para reprodução exata dos custos e quantitativos apresentados e considerados para obtenção de todos os custos e preços estimados para as licitações que levaram à assinatura dos seguintes contratos:

a) Contrato 0800.0040676.08.2: Fornecimento de materiais, equipamentos e serviços de Projeto e Execução da Linha de Transmissão 138 kV do COMPERJ; e

b) Contrato 0800.0043445.08.2: Serviços relativos à subestação que visa ao atendimento da obra do COMPERJ

2) Orçamento estimativo detalhado, ou estimativa de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel (planilha eletrônica) contendo todas as fórmulas e vínculos utilizados, em que sejam apresentadas as informações necessárias e suficientes para reprodução exata dos custos e quantitativos apresentados e considerados para obtenção de todos os custos e preços estimados para as seguintes licitações:

a) convite Nº 0609626.09.8: Projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj;

b) convite Nº 0622523.09.8: construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas;

c) convite Nº 0541904.08.8: projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação; e

d) convite Nº 0557935.08.8: projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj

3) Relação dos responsáveis pela elaboração e implantação da metodologia referente à indenização de custos decorrentes de paralisações em função de chuvas e consequências, resgates arqueológicos e descargas atmosféricas, atualmente em uso nos contratos firmados pela Petrobras, informando seus nomes, CPFs e respectivos cargos/funções.

B - Com fulcro no art. 268, parágrafo 3º, do RITCU aplicar a multa prevista no Inciso V, art. 268, do RITCU ao Sr. JOSÉ SÉRGIO GABRIELLI DE AZEVEDO, Presidente da Petrobrás, CPF 042.750.395-72, em decorrência de obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU.

3.3 - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Tipo - Superfaturamento

Justificativa - A referida irregularidade enquadra-se no disposto no art. 94, § 1o, Inciso IV, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), haja vista que é materialmente relevante em relação ao valor do contrato e tem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, recomendando o bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do contrato.

Alterações de classificação

• **Contrato** 0800.0040907.08.2, 15/05/2008, Serviços de Terraplenagem, Drenagem e Anel Viário da área do futuro Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ, Consórcio Terraplenagem Comperj.

Classificação alterada de irregularidade grave com recomendação de paralisação para grave com recomendação de continuidade conforme AC-2.218-38/2009-PL.

De acordo com o item 9.4 do AC-2218/2009-PL, foi determinado à Secob a alteração, no sistema pertinente, da classificação de IGP para IGC, relativa aos achados de Auditoria 3.3 e 3.4 do relatório de levantamento de Auditoria do Fiscobras 2009 (TC-012.194/2009-9).

3.3.2 - Situação encontrada:

Este achado de auditoria já foi apontado no TC 021.324/2008-6, que trata de representação da Secob acerca de indícios de irregularidade levantados na construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro Comperj. Contudo, como este Levantamento de Auditoria no Comperj (Fiscalis 88/2009) é o primeiro trabalho realizado no âmbito do Fiscobras, optou-se por apontar este indício de irregularidade também no Fiscalis 88/2009, com a posterior proposta de encaminhamento para apensamento do atual processo ao TC 021.324/2008-6.

O indício de irregularidade aqui apontado refere-se a critério de medição antieconômico para o item 6.1-Verba indenizatória devido a paralisações, constante do Contrato 0800.0040907.08.2 Terraplenagem, Drenagem e Anel Viário da área do Comperj. Inicialmente será explicado no que consiste o item 6.1 e seu contexto dentro do contrato, para depois apontar as razões pelas quais o item

apresenta critérios de medição antieconômico.

De acordo com a Petrobras, conforme carta ENGENHARIA/IECOMPERJ/SIE 010/2009 anexa, desde dezembro de 2007 a companhia passou a utilizar na execução de seus contratos de obras a metodologia de pagamento em separado dos custos envolvidos com a paralisação da obra em função de chuvas e descargas atmosféricas. No contrato em comento, o item relativo a essa indenização é o de número 6, regido pelo seu Anexo XI, anexo a este relatório, cujo valor contratado alcança R\$ 130.000.000,00, o que representa 18,9% do valor do contrato, descontando o próprio valor alocado a título de indenização devido paralisações. Vale informar que o item de verba indenizatória não é levado em consideração quando da análise das propostas constantes do processo licitatório, tendo em vista que o seu valor é pré-definido, mantido igual para todas as propostas apresentadas.

O que ocorre é que a forma com que o valor da verba indenizatória foi estimado ao longo do processo licitatório é bastante distinta da forma com que essa verba está sendo medida durante a execução do contrato, disciplinada pelo documento Anexo XI do Contrato 0800.0040907.08.2.

Inicialmente, vale esclarecer o termo estimado. Os dois principais fatores que influenciam no cálculo do montante destinado ao pagamento de verbas indenizatórias é a quantidade de horas ou dias de paralisação efetiva, representado pelo período de tempo em que a execução de serviços não é possível, e o valor unitário a ser pago à contratada pelos equipamentos e mão de obra paralisados. O segundo fator, valor unitário a ser pago pela mão de obra ou pelo equipamento paralisado, é um valor pré-determinado, via de regra, de amplo conhecimento e que pode ser controlado. Já o primeiro, relativo ao tempo de paralisação, decorre do comportamento meteorológico no local da obra, podendo ser estimado ao se estudar os registros históricos climatológicos locais, mas que é contabilizado de acordo com os eventos de chuva e descargas atmosféricas que realmente aconteceram ensejando a paralisação dos serviços, devidamente registrados, que podem ultrapassar o quantitativo planejado. Dessa forma, tem-se que o valor alocado ao item de Verba indenizatória é um valor estimado.

Assim, passa-se para uma breve apresentação dos itens que compõem a Verba indenizatória calculada, a qual alcança R\$ 130 milhões conforme PPU contratada.

Custo improdutivo dos equipamentos: R\$ 38.216.672,66;

Custo da mão de obra direta improdutivo: R\$ 41.798.681,35;

Custo da mão de obra indireta improdutivo: R\$ 16.719.472,64;

Demais custos indiretos (administração central em 5%, contingências em 3% e lucro bruto em 12%): R\$ 19.346.745,32;

Custo financeiro em 2%: R\$ 2.321.609,44;

Impostos e taxas (ISS de 3% e PIS/COFINS alcançando 3,65%): R\$ 8.434.642,11

CUSTO IMPRODUTIVO TOTAL: R\$ 126.836.723,41 (arredondado para R\$ 130 milhões)

O devido detalhamento dos cálculos realizados pelo Sr. João Veloso de Lima Filho acompanha este relatório.

Verificam-se ainda algumas incongruências levantadas na audiência do responsável pelo cálculo estimativo da Verba Indenizatória: duplicidade de cômputo quando considerada a mão de obra direta improdutiva (o Sicro2 considera como o custo improdutivo do equipamento apenas o custo da mão de obra de operação dos equipamentos operadores e motoristas); adoção de elevado percentual (50%) quanto às incertezas de preço em função do aquecimento de mercado; cômputo de verba de contingência (3%), o que vai de encontro com o objetivo da verba indenizatória; e consideração do lucro (12%), contrariando a restituição somente dos custos envolvidos em decorrência da paralisação da obra. Entretanto, mesmo com os apontamentos realizados, foi considerado para os equipamentos o custo improdutivo, tendo em vista que os equipamentos estão paralisados, não sofrendo depreciação por uso e desgaste das máquinas.

Porém, o citado Anexo XI, em seu anexo B item c) Equipamentos, informa que o custo dos equipamentos será o resultado do produto do valor unitário dos custos de equipamentos (descritos no contrato e efetivamente utilizado no canteiro de obras, com capacidade compatível com as reais necessidades e obtido conforme Demonstrativo de Formação de Preços) pela quantidade de horas em que não foi possível a utilização de cada equipamento. Como o valor informado no DFP (Demonstrativo de Formação de Preços) do Contrato 0800.0040907.08.2 informa o valor do custo operacional dos equipamentos, o contrato iniciou sua execução realizando o pagamento das verbas indenizatórias pagando o custo operativo dos equipamentos, bastante superior aos respectivos custos improdutivos considerados no Sicro2, quando esses se encontravam inoperantes em função de chuva e conseqüências, descarga atmosférica ou resgate arqueológico. Desse modo, é fácil verificar que a verba indenizatória rapidamente alcançaria o valor previsto, muito antes da execução total do contrato, devido às diferenças entre o critério de medição considerado no cálculo da estimativa da verba indenizatória e o critério considerado no Anexo XI, caracterizando critério de medição antieconômico.

Apresenta-se, na Tabela Comparativo entre os custos operativos e improdutivos do CTC e do Sicro2, comparação entre os custos dos equipamentos constantes do DFP e do sistema de custos rodoviários (Sicro2), considerado como referencial para o contrato em comento. É importante esclarecer que o Sicro considera como custo improdutivo dos equipamentos somente a sua mão de obra operativa, representada pelo salário-hora do operador ou motorista. Os custos decorrentes da depreciação do equipamento e custos de oportunidade de capital, de manutenção e de operação estão considerados no custo operativo do equipamento.

Dessa forma, o que se propôs no TC 021.324/2008-6 é que se pague pelos equipamentos parados nas situações descritas no Anexo XI os custos improdutivos conforme metodologia do Sicro, ou seja, a mão de obra do operador ou motorista que opera o equipamento.

Na ocasião da audiência do então responsável, Sr. João de Lima Veloso Filho, gestor do Contrato 0800.0040907.08.2 e responsável pelo cálculo da estimativa do valor a ser pago a título de verba indenizatória da citada avença, foi informado a esta Casa que a Petrobras já passou a adotar os custos

improdutivos dos equipamentos contratados, baseando-se em um anexo ao DFP entregue pelo consórcio quando da fase de licitação que informava o valor do custo operativo e do custo improdutivo dos equipamentos a serem alocados à obra. Vale ressaltar que, como esse documento não foi solicitado pela Petrobras durante a fase de licitação, a estatal não o considerou na análise das propostas, como registrado na ATA DE REUNIÃO DE NEGOCIAÇÃO datada de 7/3/2008.

Entretanto, depois de enxergar o equívoco realizado na metodologia de medição da verba indenizatória, a contratante passou a adotar, a partir da 9ª medição (26/12/2008 a 25/1/2009), conforme questionamento realizado durante este levantamento de auditoria e respondido por mensagem eletrônica em 25/6/2009, os valores apresentados pela contratada durante a fase licitatória que supostamente envolvem somente os custos improdutivos dos equipamentos contratados. Só que mesmo considerando os custos improdutivos ora considerados pela Petrobras, de acordo com a tabela apresentada pelo consórcio durante o processo licitatório, os custos operativos do Sicro estão sendo superados pelos custos improdutivos contratados, conforme pode ser verificado pela citada Tabela 'Comparativo entre os custos operativos e improdutivos do CTC e do Sicro2'.

Por fim, com vistas à quantificação do superfaturamento, mantiveram-se nesta análise as mesmas premissas consideradas até a instrução constante do TC 021.324/2008-6, datada de 6/5/2009, em que foram ouvidos em audiência o Presidente da Petrobras, Sr. José Sérgio Gabrielli De Azevedo, e o gestor do Contrato 0800.0040907.08.2, Sr. João de Lima Veloso Filho. Ou seja, os valores pagos dentro do item 6.1 - Verba indenizatória, do Contrato 0800.0040907.08.2, com vistas a remunerar os equipamentos, são indevidos, sendo classificados como superfaturamento, tendo em mente que o Sicro considera como custo improdutivo somente aquele destinado ao ressarcimento da mão de obra operacional dos equipamentos, o qual já está contemplado nas medições da mão de obra paralisada.

Assim, do valor total medido para o item 6.1 (R\$ 151.448.384,18), dividido em R\$ 140.060.000,79 para indenização dos equipamentos e R\$ 11.388.383,39 para indenização de toda mão de obra envolvida, tem-se um superfaturamento de R\$ 140.060.000,79.

Vale ressaltar que o valor medido para a verba indenizatória já ultrapassou em 16,5% o valor previsto (R\$ 130.000.000,00), sendo que até a medição de número 12 (26/3/2009 a 25/4/2009) foram medidos somente 26,9% do valor contratual, desconsiderando o valor medido para as verbas indenizatórias.

COMPARATIVO ENTRE OS CUSTOS OPERATIVOS E IMPRODUTIVOS DO CTC (CONTRATO 0800.004/0907.08.2 - TERRAPLENAGEM, DRENAGEM E ANEL VIÁRIO DO COMPELDE DO SICRO2

Equipamentos	Petrobras				SICRO				Sobrepreço	
	OPERATIVO		IMPRODUTIVO		OPERATIVO	IMPRODUTIVO	Código	CP CTC X CP SICRO	CI CTC X CP SICRO	
	Mês	hora	Mês	hora	hora	hora				
Ambulância - Pré Hospitalar Móvel	-	-	6.500,00	34,03	-	-	-	-	-	-
Caminhão Basculante 20 m³	50.716,00	265,53	37.925,00	198,56	-	-	-	-	-	-
Caminhão Basculante 12 m³	41.376,00	216,63	30.716,00	160,82	168,60	-	13,66	E432	26%	4%
Caminhão Brooks	-	-	6.229,25	32,61	-	-	-	-	-	-
Caminhão com Muncie	-	-	13.020,00	68,17	81,04	-	13,66	E434	-	1%
Caminhão Comboio	-	-	9.916,33	51,92	-	-	-	-	-	-
Caminhão pipa irrigação 9.000 l	20.020,00	104,82	14.952,00	78,28	101,28	-	13,66	E407	3%	-11%
Caminhão tanque	-	-	7.885,38	41,28	72,92	-	13,66	E406	-	-30%
Carrão gadeira de pneus CAT 924 ou similar	29.372,00	153,78	18.256,00	95,58	98,87	-	14,94	E009	56%	14%
Carrão gadeira de pneus CAT 950 ou similar	50.852,00	266,24	30.816,00	161,34	162,57	-	14,94	E010	64%	9%
Carrão Prancha Baixa	-	-	13.003,85	68,08	-	-	-	-	-	-
Compactador manual Dynapac LG-2000	-	-	784,75	4,11	13,25	-	10,25	E014	-	37%
Escavadeira hidráulica CAT 320 ou similar	50.132,00	262,47	34.180,00	178,95	148,69	-	15,79	E063	77%	35%
Escavadeira hidráulica CAT 330 ou similar	86.884,00	454,89	58.332,00	305,40	242,36	-	15,79	E062	88%	35%
Escavadeira hidráulica Liebherr R954 ou similar	107.888,00	564,86	69.888,00	365,91	-	-	-	-	-	-
Gerador 30 kVA	-	-	3.005,00	15,73	26,62	-	11,53	E501	-	4%
Máquina de solda Bambozzi Piceola 401 - 400 A	-	-	400,00	2,09	-	-	-	-	-	-
Motonevuladora CAT 140 ou similar	64.152,00	335,87	49.316,00	258,20	166,60	-	14,94	E015	102%	70%
Retrossecaadeira F 980 ou similar	15.944,00	83,48	11.072,00	57,97	62,50	-	14,94	E011	34%	22%
Rolo compactador p/ de cimento Dynapac CA-25 ou similar	35.388,00	185,28	22.108,00	115,75	119,64	-	11,53	E013	55%	7%
Rolo compactador tampando Dynapac CT-262 ou similar	69.864,00	365,76	44.480,00	232,88	219,53	-	11,53	E056	67%	12%
Rolo compactador vibrat. Liso solo Dynapac CA-25 ou similar	35.324,00	184,94	21.848,00	114,39	116,89	-	11,53	E139	58%	9%
Trator de esteiras De ou similar	66.212,00	346,66	46.272,00	242,26	168,10	-	14,94	E002	106%	58%
Trator de esteiras D8 ou similar	115.944,00	607,04	83.736,00	438,41	307,94	-	14,94	E003	97%	50%
Trator de pneus Massey Ferguson MF 660 ou similar	25.488,00	133,45	10.924,00	57,19	-	-	-	-	-	-
Utilitário	-	-	3.154,34	16,51	52,02	-	12,38	E416	-	-58%
Veículo Leve	-	-	2.004,11	10,49	40,60	-	12,38	E412	-	-63%
SE - Terraplenagem (Item a ser cedido)										
Escavadeira hidráulica Liebherr 984 ou similar	180.873,51	946,98	109.874,04	575,26	-	-	-	-	-	-
Caminhão fora de estrada 777 ou similar	125.038,26	654,65	90.510,61	473,88	-	-	-	-	-	-
Escavadeira hidráulica 365 ou similar	132.716,22	694,85	93.008,08	486,95	-	-	-	-	-	-
Caminhão basculante 20 m³	50.716,00	265,53	37.925,00	195,77	-	-	-	-	-	-
Trator de esteiras D8 ou similar	115.944,00	607,04	83.736,00	438,41	307,94	-	14,94	E003	97%	50%
Trator de esteiras D10 ou similar	149.004,09	780,13	92.745,01	485,58	-	-	-	-	-	-
Moto Scraper CAT 651 ou similar	121.866,56	638,04	79.263,26	414,99	-	-	-	-	-	-
Moto Scraper CAT 631 ou similar	93.956,91	491,92	62.658,13	328,05	-	-	-	-	-	-
Moto Scraper CAT 621 ou similar	74.202,84	388,50	50.931,95	266,66	286,59	-	14,94	E005	36%	-2%
Trator de pneus 834 G ou similar	89.915,19	470,76	56.108,86	293,76	-	-	-	-	-	-
Motonevuladora CAT 140 ou similar	64.152,00	335,87	49.316,00	258,20	166,60	-	14,94	E015	102%	70%
Motonevuladora CAT 160 ou similar	76.982,02	403,05	48.733,06	255,15	-	-	-	-	-	-
Trator agrícola TM 165 com grde ou similar	30.496,02	159,67	22.728,17	119,00	-	-	-	-	-	-
Rolo compactador Dynapac CA - 250 ou similar	38.582,73	202,00	27.324,58	143,06	-	-	-	-	-	-
Rolo compactador tampando Dynapac CT-262 ou similar	69.864,00	365,76	44.480,00	232,88	219,53	-	11,53	E056	67%	12%
Caminhão pipa 22.000 l ou similar	35.531,82	186,03	22.082,73	115,62	-	-	-	-	-	-
Veículo leve	3.200,00	16,75	2.004,11	10,49	40,60	-	12,38	E412	-59%	-63%
Utilitário	4.500,00	23,56	3.154,34	16,51	52,02	-	12,38	E416	-55%	-58%
Caminhão abastecimento	15.000,00	78,53	10.680,88	55,92	-	-	-	-	-	-
Caminhão comboio	19.000,00	99,48	9.916,33	51,92	-	-	-	-	-	-
Caminhão oficina	18.000,00	94,24	11.218,92	58,74	-	-	-	-	-	-
Unidade lubrificação	3.000,00	15,71	2.180,37	11,42	-	-	-	-	-	-
Caminhão carroceria	9.000,00	47,12	5.753,95	30,13	50,78	-	13,66	E408	-7%	-19%
Caminhão com muncie	18.600,00	97,38	13.020,00	68,17	81,04	-	13,66	E434	20%	1%
Carrão com prancha	23.000,00	120,42	16.016,81	83,86	-	-	-	-	-	-

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sec. de Fiscalização de Obras

SUPERFATURAMENTO REFERENTE AO ITEM 6.1 - VERBA INDENIZATÓRIA - CONSIDERANDO DO BM 01 ATÉ O BM 12 (15/05/2008 - 25/4/2009)

	BM 3 (26/06 - 25/07)				BM 4 (26/07 - 25/08)			
	Petrobras	TCU	Superfaturamento		Petrobras	TCU	Superfaturamento	
			Valor	%			Valor	%
Equipamentos	938.921,50	-			901.225,18	-		
Mão-de-Obra	129.703,42	129.703,42			24.997,70	24.997,70		
Erros*	515.038,22	-			-	-		
Total	1.583.663,14	129.703,42	1.453.959,72	1121%	926.222,88	24.997,70	901.225,18	3605%

	BM 5 (26/08 - 25/09)				BM 6 (26/09 - 25/10)			
	Petrobras	TCU	Superfaturamento		Petrobras	TCU	Superfaturamento	
			Valor	%			Valor	%
Equipamentos	7.444.741,14	-			13.421.341,88	-		
Mão-de-Obra	499.154,28	499.154,28			904.205,09	904.205,09		
Erros*	-	-			-	-		
Total	7.943.895,42	499.154,28	7.444.741,14	1491%	14.325.546,97	904.205,09	13.421.341,88	1484%

	BM 7 (26/10 - 25/11)				BM 8 (26/11 - 25/12)			
	Petrobras	TCU	Superfaturamento		Petrobras	TCU	Superfaturamento	
			Valor	%			Valor	%
Equipamentos	19.185.000,17	-			25.945.603,89	-		
Mão-de-Obra	1.274.182,36	1.274.182,36			1.765.400,70	1.765.400,70		
Erros*	-	-			-	-		
Total	20.459.182,53	1.274.182,36	19.185.000,17	1506%	27.711.004,59	1.765.400,70	25.945.603,89	1470%

	BM 9 (26/12 - 25/01)				BM 10 (26/01 - 25/02)			
	Petrobras	TCU	Superfaturamento		Petrobras	TCU	Superfaturamento	
			Valor	%			Valor	%
Equipamentos	16.679.092,99	-			17.867.099,74	-		
Mão-de-Obra	1.613.253,39	1.613.253,39			1.739.794,76	1.739.794,76		
Erros*	-	-			-	-		
Total	18.292.346,38	1.613.253,39	16.679.092,99	1034%	19.606.894,50	1.739.794,76	17.867.099,74	1027%

	BM 11 (26/02 - 25/03)				BM 12 (26/03 - 25/04)			
	Petrobras	TCU	Superfaturamento		Petrobras	TCU	Superfaturamento	
			Valor	%			Valor	%
Equipamentos	15.067.738,24	-			22.094.197,84	-		
Mão-de-Obra	1.456.444,98	1.456.444,98			1.981.246,71	1.981.246,71		
Erros*	-	-			-	-		
Total	16.524.183,22	1.456.444,98	15.067.738,24	1035%	24.075.444,55	1.981.246,71	22.094.197,84	1115%

Total medido até o BM 13	151.448.384,18	
Superfaturamento total	140.060.000,79	1230%

Observações :

- (i) Não houve medição referente à verba indenizatória nos BMs 1 e 2;
- (ii) Os valores foram obtidos a partir das memórias de cálculo dos Boletins de Medição;
- (iii) Erros - BM 3: a própria Petrobras considerou que o valor de R\$ 515.038,22 foi faturado a maior, e que deveria ser debitado futuramente do consórcio. Até o BM 6 esse valor ainda não havia sido debitado.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

- Contrato 0800.0040907.08.2, 15/05/2008, Serviços de Terraplenagem, Drenagem e Anel Viário da área do futuro Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ, Consórcio Terraplenagem Comperj.

.

3.3.4 - Critérios:

Lei 11514/2007, art. 115, § 1º; art. 115, caput

Lei 11768/2008, art. 109, § 1º; art. 109, § 2º; art. 109, § 6º; art. 109, caput

Lei 11768/2009, art. 96, § 1º, inciso IV, alínea a

Norma Técnica - Dnit - Manual do Sicro2. Volume I - Metodologias e Conceitos

3.3.5 - Evidências:

Carta ENGENHARIA/IECOMPERJ/SIE - 010/2009 (folhas 32/34 do Anexo 2 - Principal)

Anexo XI do Contrato 0800.0040907.08.2 (Terraplanagem) (folhas 173/180 do Anexo 3 - Principal)

Memória de cálculo da estimativa do valor referente à verba indenizatória da terraplanagem (folhas 54/55 do Volume Principal)

Carta ENGENHARIA/IECOMPERJ/SIE - 008/2009 (folhas 26/30 do Anexo 2 - Principal)

Ata de reunião de negociação para terraplanagem (folha 134 do Anexo 3 - Principal)

Folha 77 do manual do Sicro2 (custo horário produtivo X custo horário improdutivo) (folha 62 do Volume Principal)

Resumo das medições da verba indenizatória (3ª à 12ª) (folhas 245/358 do Anexo 3 - Volume 1)

3.3.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Apesar de este achado estar sendo tratado originariamente no TC 021.324/2008-6, a Petrobras pretende nesta manifestação reiterar e reafirmar a sua firme posição sobre o ressarcimento de custos em virtudes das chuvas, detalhando a mencionada metodologia de ressarcimento de custo e explicando as razões pelas quais a metodologia SICRO é inaplicável como sistema referencial de custos para o ressarcimento em questão.

De acordo com a equipe de auditoria, os custos dos equipamentos deveriam ser pagos tendo como parâmetro o custo dos equipamentos improdutivos estabelecido pelo Sicro (mão-de-obra direta envolvida na operação das máquinas), os funcionários relacionados diretamente ao serviço e a mão-de-obra indireta relacionada à mão-de-obra direta.

Em sua defesa, o auditado apresenta trecho do manual do Sicro 2 que esclarece os conceitos de custo operativo e de custo improdutivo dos equipamentos utilizados para realização dos serviços apresentados. Resumidamente, o manual define custos improdutivos como aqueles relacionados aos tempos de espera decorrentes da seqüência de atividades normais da obra, relacionados à eficiência de utilização dos equipamentos dentro da patrulha mecânica considerada para consecução do serviço. Ou seja, o conceito de custo improdutivo do Sicro 2 refere-se a uma hipótese qualitativamente distinta em relação ao ressarcimento realizado em virtude do custo de propriedade do equipamento.

Assim, o que a estatal aponta é que a metodologia considerada pela Secob de utilizar o custo

improdutivo apontado pelo Sicro 2 não se aplica ao ressarcimento de custos em relação aos dias parados em virtude das chuvas, tendo em vista que o Sicro 2 estabelece um custo improdutivo para equipamentos parados em virtude das próprias contingências usuais inerentes a realização do serviço, como, por exemplo, um caminhão a espera de carregamento.

- CUSTO IMPRODUTIVO X CUSTO DE DISPONIBILIDADE

Ao princípio desse tópico, a Petrobras volta a afirmar que a metodologia considerada para indenização em função das paralisações visa somente a ressarcir os custos de propriedade dos equipamentos, ou seja, os custos de disponibilidade dos equipamentos que permanecem à disposição do empreendimento nos dias em que as condições meteorológicas impedem a realização de serviços contratados. Ao apresentar as parcelas que compõem os custos de propriedade, a estatal cita os seguintes custos:

- . custos de preservação;
- . custos com aluguéis; e
- . custos de depreciação e oportunidade de capital.

Dessa forma, a estatal pretende comprovar que os custos decorrentes dos intervalos de tempo em que os equipamentos deixam de operar devido às chuvas não podem ser interpretados como os custos improdutivos delineados pelo Sicro 2, já que estes custos não se aplicam aos eventuais períodos em que os equipamentos estão parados em decorrência de chuva.

Finalmente, ao comentar as parcelas de lucro e contingências consideradas no cálculo estimativo da verba indenizatória a ser considerada na licitação das obras de terraplanagem, drenagem e anel viário do Comperj, a estatal afirma que esse cálculo não possui procedimento padronizado, apresentando uma série de incertezas, tais como o conhecimento dos tipos e quantidades de equipamentos envolvidos na obra e seus custos. Entretanto, o Anexo Contratual XI é que define a forma com que os custos decorrentes das paralisações serão contabilizados e ressarcidos. Assim, os percentuais relativos à contingência e ao lucro considerados no cálculo estimativo não são utilizados como critério de medição dos custos, não sendo assim ressarcidos à contratada. (folhas 68/146 do Volume Principal)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Como já comentado na descrição da situação encontrada, o indício de irregularidade relativo à verba indenizatória com fins de ressarcimento dos custos decorrentes de paralisação em função de chuvas e consequências, descargas atmosféricas e resgates arqueológicos está sendo tratado originariamente no TC 021.324/2008-6, que trata de representação da Secob nas obras de implantação do Comperj.

Na mesma linha arguiu a Petrobras ao início de sua manifestação, onde a discussão sobre tal assunto refere-se a um desdobramento do citado processo.

Vale lembrar que a apresentação deste indício neste Levantamento de Auditoria (Fiscalis 88/2009), conforme apresentado no início da descrição da situação encontrada, se deu em função de essa ser a primeira abordagem sobre o Comperj no âmbito do Fiscobras. Assim, optou-se por apontar este indício

de irregularidade também no Fiscalis 88/2009, com a posterior proposta de encaminhamento para apensamento do atual processo ao TC 021.324/2008-6.

Se confirmado o efetivo pagamento de R\$ 151 milhões, o montante previsto para a verba indenizatória (R\$ 130 milhões) já se encontra extrapolado com pouco mais de um quarto de execução física (27%) dos serviços constantes do contrato. Ressalte-se que, em termos do cronograma originalmente estabelecido pela Petrobrás, a obra de terraplanagem já deveria estar 100% concluída.

No montante de R\$ 151 milhões medidos a título de verba indenizatória, considera-se haver um indício de superfaturamento de R\$ 140 milhões, relativo aos valores pagos para ressarcimento de equipamentos parados (fl. 360 do Anexo III, volume I). Enfatizando-se que a metodologia para apuração dos custos improdutivos dos equipamentos considera os critérios adotados pelo Sistema de Custos Rodoviários do DNIT, ou seja, os custos improdutivos dos equipamentos restringem-se aos salários dos seus operadores e estes já estão contemplados na verba indenizatória da mão-de-obra parada em virtude de chuvas e descargas atmosféricas.

É oportuno ressaltar que o Contrato 0800.0040907.08.2 teve sua vigência expirada em 28/7/2009. Alguns jornais veicularam notícias afirmando que o referido contrato foi prorrogado por mais 60 dias (por exemplo, reportagem do dia 28/7/2009 publicada no jornal O Globo), mas este aditivo não consta dos autos e não foi encaminhado ao TCU até o presente momento. Não é de se estranhar que apenas 26,86% dos serviços tenham sido executados no período de vigência contratual. Afinal o Consórcio está auferindo lucro muito superior com a indenização prevista na verba indenizatória do que auferiria para executar a obra.

De acordo com as cláusulas 13.1.1 e 13.1.2 do Contrato 0800.0040907.08.2, a lentidão no cumprimento contratual ou o não cumprimento de prazos são motivos suficientes para a rescisão contratual, sem direito à indenização por parte da contratada. Por seu turno, a cláusula 13.2.1 estabelece que o Consórcio poderá responder por perdas e danos da Petrobrás no caso de o contrato ser rescindido por culpa do Consórcio.

Dessa forma, como esse achado de auditoria está sendo objeto de discussão neste momento no TC 021.324/2008-6, propomos a juntada de cópias da documentação que compõe o anexo III e seus volumes ao citado processo, a fim de dar prosseguimento à discussão sobre esse assunto nos autos em que foi originariamente levantado este indício de irregularidade.

3.4 - Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Tipo - Demais irregularidades graves no processo licitatório

Justificativa - A irregularidade detectada enseja a suspensão das execuções física, orçamentária e financeira das licitações em comento tendo em vista que as obras ainda não se iniciaram, sendo o

momento da licitação oportuno para a sua paralisação com vistas a sanar o indício de irregularidade apontado.

Alterações de classificação

• **Edital** 0541904.08.8, 15/09/2008, CONVITE, Fornecimento mat. e equip., análise de consistência do proj. básico, elaboração do proj. executivo, constr. civil, montagem eletromec., interligações e comissionamento da Unidade de Destilação.

Classificação alterada de irregularidade grave com recomendação de paralisação para grave com recomendação de continuidade conforme AC-2.218-38/2009-PL.

De acordo com o item 9.4 do AC-2218/2009-PL, foi determinado à Secob a alteração, no sistema pertinente, da classificação de IGP para IGC, relativa aos achados de Auditoria 3.3 e 3.4 do relatório de levantamento de Auditoria do Fiscobras 2009 (TC-012.194/2009-9).

• **Edital** 0557935.08.8, 03/11/2008, CONVITE, Mat., equip. e serv. para análise de proj. básico, elaboração proj. executivo, constr. civil, mont. eletrom., interlig. e comission. das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do COMPERJ

Classificação alterada de irregularidade grave com recomendação de paralisação para grave com recomendação de continuidade conforme AC-2.218-38/2009-PL.

De acordo com o item 9.4 do AC-2218/2009-PL, foi determinado à Secob a alteração, no sistema pertinente, da classificação de IGP para IGC, relativa aos achados de Auditoria 3.3 e 3.4 do relatório de levantamento de Auditoria do Fiscobras 2009 (TC-012.194/2009-9).

• **Edital** 0609626.09.8, 31/03/2009, CONVITE, Contratação dos serviços de Elaboração de Projeto Executivo e Construção dos Prédios da Fiscalização da Petrobras para a obra do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ

Classificação alterada de irregularidade grave com recomendação de paralisação para grave com recomendação de continuidade conforme AC-2.218-38/2009-PL.

De acordo com o item 9.4 do AC-2218/2009-PL, foi determinado à Secob a alteração, no sistema pertinente, da classificação de IGP para IGC, relativa aos achados de Auditoria 3.3 e 3.4 do relatório de levantamento de Auditoria do Fiscobras 2009 (TC-012.194/2009-9).

• **Edital** 0622523.09.8, 08/04/2009, CONVITE, Contratação de Serviços de fornecimento, construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas, Itaboraí-RJ, na Região Leste da Baía de Guanabara para o Complex

Classificação alterada de irregularidade grave com recomendação de paralisação para grave com recomendação de continuidade conforme AC-2.218-38/2009-PL.

De acordo com o item 9.4 do AC-2218/2009-PL, foi determinado à Secob a alteração, no sistema pertinente, da classificação de IGP para IGC, relativa aos achados de Auditoria 3.3 e 3.4 do relatório de levantamento de Auditoria do Fiscobras 2009 (TC-012.194/2009-9).

3.4.2 - Situação encontrada:

Este achado de auditoria assemelha-se ao apontado no contrato de terraplanagem (Contrato 0800.0040907.08.2), com a diferença de que as licitações em que foi verificado este indício ainda não foram finalizadas.

O indício de irregularidade aqui apontado refere-se a critério de medição antieconômico para o item

relativo à verba indenizatória devido a paralisações. Foi verificado que se adotou a metodologia de ressarcimento do custo incorrido pela paralisação da obra em função de chuvas e consequências e descargas atmosféricas nos convites 0609626.09.8 (Projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj), 0622523.09.8 (construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas), 0541904.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação) e 0557935.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj).

O único convite em que se sabe o valor do Orçamento Estimativo para Contratação é o de número 0609626.09.8 (Projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj), calculado em R\$ 65.047.993,35. Além desse valor, foi estimado o montante de R\$ 1 milhão para a verba indenizatória. Para os outros convites, apesar de não se conhecer os valores relativos aos orçamentos estimativos, já são apresentados nas minutas dos contratos os valores referentes às respectivas verbas indenizatórias. Para o convite 0622523.09.8 (construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas), está previsto o montante de R\$ 3 milhões. Já para os convites 0541904.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação) e 0557935.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj), está previsto o valor de R\$ 40 milhões para cada um deles.

O pagamento da verba indenizatória é regulamentado por anexo específico, que acompanha o contrato a ser firmado. Verificou-se assim que o custo a ser ressarcido pela paralisação dos equipamentos será o resultado do produto do valor unitário dos custos de equipamentos (descritos no contrato e efetivamente utilizado no canteiro de obras, com capacidade compatível com as reais necessidades e obtido conforme Demonstrativo de Formação de Preços) pela quantidade de horas em que não foi possível a utilização de cada um deles. Como o valor informado no DFP (Demonstrativo de Formação de Preços) dos contratos informa o valor do custo operacional dos equipamentos, o pagamento das verbas indenizatórias dar-se-á pagando o custo operativo dos equipamentos, bastante superior aos respectivos custos improdutivos considerados no Sicro2, quando esses se encontram inoperantes em função de chuva e consequências ou descarga atmosférica. Desse modo, é fácil verificar que a verba indenizatória, da forma como está descrito nos respectivos anexos, estará remunerando os contratados pelos equipamentos parados da mesma forma que remunera os equipamentos em operação, estimulando-os assim a manterem suas máquinas paradas, já que recebem o mesmo valor para literalmente ficarem de braços cruzados.

Portanto, caracteriza-se o critério de medição antieconômico.

Dessa forma, o que se propõe aqui para os convites de número 0609626.09.8, 0622523.09.8, 0541904.08.8 e 0557935.08.8 é que se pague pelos equipamentos parados nas situações de chuva ou de descargas atmosféricas os custos improdutivos conforme metodologia do Sicro, ou seja, a mão-de-

obra do operador ou motorista que opera o equipamento.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

- Edital 0541904.08.8, 15/09/2008, CONVITE, Fornecimento mat. e equip., análise de consistência do proj. básico, elaboração do proj. executivo, constr. civil, montagem eletromec., interligações e comissionamento da Unidade de Destilação.
- Edital 0557935.08.8, 03/11/2008, CONVITE, Mat., equip. e serv. para análise de proj. básico, elaboração proj. executivo, constr. civil, mont. eletrom., interlig. e comission. das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do COMPERJ
- Edital 0609626.09.8, 31/03/2009, CONVITE, Contratação dos serviços de Elaboração de Projeto Executivo e Construção dos Prédios da Fiscalização da Petrobras para a obra do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ
- Edital 0622523.09.8, 08/04/2009, CONVITE, Contratação de Serviços de fornecimento, construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas, Itaboraí-RJ, na Região Leste da Baía de Guanabara para o Complex

3.4.4 - Critérios:

Lei 11768/2008, art. 96, § 1º, inciso IV, alínea a

Norma Técnica - Dnit - Manual do Sicro2. Volume I - Metodologias e Conceitos

3.4.5 - Evidências:

Convite para prédios de fiscalização - Anexo Contratual XV (folhas 92/101 do Anexo 6 - Principal)

Convite para expansão do sistema produtor de água tratada - Item 3.9 do Anexo III (folha 56 do Anexo 7 - Principal)

Convite para Unidade de Destilação - Cláusula 5.1 do Adendo G- Minuta do contrato (folha 32 do Anexo 8 - Principal)

Convite p/ Unidades e Subestações - cláusula 5.1 do Adendo G (Minuta do contrato) (folhas 32/33 do Anexo 9 - Principal)

Convite p/ Unidades e Subestações - item 5.1 da Minuta do contrato (folhas 32/33 do Anexo 9 - Principal)

3.4.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

A estatal divide sua manifestação em três pontos principais.

Nas considerações preliminares, a Petrobras afirma que os valores estimados com vistas ao ressarcimento das paralisações decorrentes de chuvas e conseqüências e descargas atmosféricas somente serão pagos com base nas ocorrências realmente verificadas e acompanhadas no decorrer da obra, devidamente registradas e comprovadas pela fiscalização da obra a cargo da estatal. A Petrobras alega que a prática de se incluir nos futuros contratos item relativo ao citado ressarcimento visa à obtenção de um orçamento menos inflado e mais transparente, retirando-se da peça contratual o risco que os contratados normalmente inserem em suas propostas com vistas a ressarcir os custos advindos das possíveis paralisações.

A fim de defender tal procedimento, o órgão apresenta comentário de Marçal Justen Filho à alínea d, inciso II do artigo 65 da Lei 8.666/93, onde o doutrinador afirma que tais práticas têm o objetivo de

que a Administração apenas responderá por esses custos se e quando efetivamente ocorrerem, em vez de arcar sempre com o custo de eventos meramente potenciais.

No item relativo à inaplicabilidade das premissas apontadas pelo Sicro 2 ao ressarcimento dos custos incorridos com a paralisação das obras, a estatal apresenta as mesmas razões apresentadas na sua manifestação relativa ao item 3.3 deste relatório. Cita que os custos improdutivos apresentados pelo Sicro 2 visam ao pagamento dos equipamentos que estejam inoperantes em função da dinâmica das equipes mecânicas, esperando o momento oportuno para entrarem em ação, enquanto o equipamento principal está em operação.

Cita ainda que a Secob baseou-se no fato de que o valor a ser pago para esse fim será supostamente calculado por meio do resultado do produto dos valores unitários dos equipamentos previstos no Demonstrativo de Formação de Preços (custos produtivos), pela quantidade de horas em que não foi possível a utilização de cada um deles. A fim de rebater tal suposição, a Petrobras afirma que tais preços unitários do DFP usados como base de cálculo para o pagamento de verbas por paralisação decorrente de eventos climáticos é meramente indicativa, não havendo vinculação absoluta com os custos produtivos indicados no DFP. Para tal, a estatal pagará somente os custos de propriedade dos equipamentos colocados à disposição, quando da paralisação das obras, ou seja, os seus próprios custos de disponibilidade.

Finalizando esse tópico, a companhia apresenta entendimento da equipe de auditoria do TCU responsável pela fiscalização da Refinaria do Nordeste (RNEST), em que foi aceita a necessidade de se considerar outros custos além dos custos improdutivos previstos no Sicro 2.

Em seu último tópico, relativo à composição do custo improdutivo no caso de chuvas e descargas elétricas, a estatal afirma que esse perfaz-se somente nos custos relacionados à mão-de-obra envolvida nos serviços e aos custos de propriedade dos equipamentos. Afirma ainda que o cálculo dos custos de propriedade dos equipamentos é realizado caso a caso, de acordo com as variáveis que são aplicáveis em cada situação específica. Para se levantar os custos de propriedade, deve-se levar em consideração os custos de preservação, os custos com aluguéis e aqueles relativos à depreciação e à oportunidade de capital.

Assim, novamente, a Petrobras afirma que os custos a serem ressarcidos serão os custos parciais obtidos pela multiplicação das horas paralisadas de cada categoria profissional ou equipamento pelo valor unitário dos custos horários, obtidos no Demonstrativo de Formação de Preço (DFP) apresentado pela Contratada.

Nesse sentido, a estatal espera afastar o entendimento da equipe de auditoria de que a metodologia utilizada para o pagamento devido a paralisações, em razão de eventos climáticos, estaria estimulando os contratados a manterem os equipamentos parados. (folhas 68/146 do Volume Principal)

3.4.7 - Conclusão da equipe:

Com relação ao primeiro tópico em que a Petrobras dividiu sua manifestação, esta equipe de auditoria concorda com a alegação apresentada de que o valor apontado para os itens relativos à verba indenizatória nos citados convites, em função de paralisações decorrentes de chuvas e descargas atmosféricas, constitui-se em valor meramente estimativo. Assim, conforme aponta a própria companhia, a estatal realizará o pagamento efetivo pelos dias parados após medição periódica, com base nas ocorrências que levem à paralisação realmente verificadas e acompanhadas no curso das obras.

Quanto a essa metodologia não restam dúvidas e nem há discordância. O problema reside na forma como está previsto tal ressarcimento: os custos a serem ressarcidos serão os custos parciais obtidos pela multiplicação das horas paralisadas de cada categoria profissional ou equipamento pelo valor unitário dos custos horários, obtidos no DFP apresentado pela Contratada.

Com relação à inaplicabilidade do Sicro 2 para a metodologia de ressarcimento adotada pela companhia, esta equipe de auditoria se coaduna ao entendimento apontado pela equipe responsável pelos trabalhos de auditoria realizados no âmbito do TC 009.758/2009-3, em que ela se manifestou pela necessidade de se considerar outros custos além dos improdutivos previstos no Sicro. Entretanto, a manifestação apresentada continua se baseando apenas em argumentos teóricos, não apresentando nenhum valor de quanto seriam os custos a serem adotados para ressarcimento no âmbito da verba indenizatória e continua sem descrever os critérios para se apurar os custos de disponibilidade dos equipamentos.

E assim permanece no tópico relativo à composição do custo improdutivo. A subjetividade da metodologia adotada para o cálculo dos valores adotados como verba indenizatória pode ser comprovada pela afirmação da estatal de que o cálculo dos custos de propriedade é elaborado caso a caso. Ao apontar que os custos de propriedade desses equipamentos são compostos pelos custos de preservação, de aluguel e de depreciação e oportunidade do capital, a estatal não apresenta memoriais de cálculo nem mesmo valores numéricos para embasar seus argumentos, mantendo suas manifestações no campo teórico e generalista.

Dessa forma, mantém-se o posicionamento do relatório preliminar.

Neste momento não se propõe audiência tendo em vista a sonegação de informações relativas aos nomes dos responsáveis pela elaboração e implantação da metodologia de ressarcimento dos de paralisações decorrentes de chuvas e conseqüências e descargas atmosféricas.

De posse dessas informações, será proposta a audiência dos responsáveis com vistas a apresentarem memórias de cálculo COMPLETAS que demonstrem a obtenção dos valores destinados ao ressarcimento dos custos decorrentes de paralisações da obra decorrentes de chuvas ou descargas atmosféricas, contemplando de forma clara todos os custos a serem ressarcidos, quais sejam: (i) mão-

de-obra direta; (ii) mão-de-obra indireta vinculada à mão-de-obra direta paralisada e (iii) equipamentos paralisados.

As memórias deverão ser acompanhadas das metodologias empregadas no cálculo dos quantitativos de mão-de-obra e equipamentos paralisados, além de demonstrar o critério que se utilizou para vincular a mão-de-obra indireta à direta que estiver paralisada e como se chegou aos custos unitários da mão-de-obra e dos equipamentos. As memórias de cálculo também devem indicar os conceitos e parâmetros utilizados para estimativa dos dias de chuva.

3.5 - O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.

3.5.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Tipo - Demais irregularidades graves no processo licitatório

Justificativa - O não detalhamento do orçamento-base ou da estimativa de preços, nomenclatura adotada pela Petrobras para o mesmo objeto, tem-se mostrado corriqueiro nas contratações de obras realizadas pela estatal fiscalizadas pelo TCU.

Apesar de essa ausência de informações dificultar as atividades do controle externo e tornar o processo licitatório menos transparente aos interessados, não se propõe a paralisação das obras contratadas, a fim de não se atrasar o desenvolvimento do empreendimento COMPERJ.

3.5.2 - Situação encontrada:

Como regra, os editais de licitação da Petrobras não são acompanhados de qualquer estimativa de preços, sob o argumento de que o conhecimento desse valor pelos licitantes induziria o das propostas, reduzindo a amplitude de uma possível economia para a empresa.

Esta atitude é contrária ao entendimento do TCU. A necessidade da juntada da estimativa ao edital está analisada no Acórdão 3360/2007 - Segunda Câmara, cuja inteligência sobre o tema foi corroborada, em sede de reexame, pelo recente Acórdão 1854/2009 - Segunda Câmara, aprovado na sessão de 14 de abril do corrente ano. Lá ficou assente, como determinação à Petrobras:

16.1.8. faça constar, em seus procedimentos licitatórios, como anexos ao edital, cópia do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em observância ao princípio da publicidade que permeia o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado, aprovado pelo Decreto 2745/98, em especial nos itens 1.2, 1.8.1 e 5.3.1, b, do referido Regulamento, salvo quando essa divulgação constituir óbice intransponível à atividade comercial da empresa, fato a ser devidamente justificado no processo licitatório;

Evidentemente que os contratos de obras analisados neste processo, referentes a i) terraplenagem, ii) subestação elétrica e iii) rede de transmissão, não apresentam características especiais nem relação com a atividade fim da empresa, inexistindo qualquer impedimento que justifique o sigilo dos respectivos orçamentos.

Independentemente do tipo de serviço licitado, a manutenção do segredo sobre os cálculos estimativos, como é de praxe, carece de razão de ser. Se os preços contratados, indicativos do real valor dos serviços, ficam fazendo parte do processo licitatório, à vista de quem o acessa, não há por que ocultar a estimativa.

Na presente auditoria, pelo Ofício de Requisição 02-88/2009, foram solicitadas as informações relativas aos contratos examinados, nos seguintes termos:

3. Planilhas, em arquivo magnético do tipo Excel, que deram origem aos valores apresentados nos documentos de título ESTIMATIVA DE CUSTOS PARA CONTRATAÇÃO, relativas aos contratos firmados apontados na Tabela 2. Tomando como exemplo o documento denominado ESTIMATIVA DE CUSTOS PARA CONTRATAÇÃO - CONVITE N.0434.276.07.8, relativo ao projeto e construção da Linha de Transmissão de 138 kV do COMPERJ, o que está se pedindo refere-se, de acordo com o item 10 (Notas), às planilhas arquivadas na ENGENHARIA/SL/ECP, que deram origem aos valores apresentados na estimativa de custos;

A Petrobras apresentou, pelo CD-04, diversos arquivos com demonstrativos de formação de preços, mas nada foi esclarecido quanto à origem de quantidades.

Qualquer orçamento baseia-se na conjugação dessas duas grandezas: quantidade e preço.

De início, decompõe-se o objeto em unidades de serviços: tantos metros cúbicos de escavação, de concreto, outros tantos metros quadrados de alvenaria, de reboco, de coberturas, e por aí segue.

Em seguida, são elaboradas as composições de custos unitários, onde cada unidade de serviço é dividida em suas partes essenciais, os insumos. Por exemplo, para executar-se um m² de alvenaria, serão gastas quantidades de tijolos, cimento, areia, horas de pedreiro, de ajudante, uma parcela atribuída a equipamentos e ferramentas, como betoneira, andaime, colher de pedreiro, etc. O produto dessas quantidades pelos preços correntes fornecerá o custo direto do m² de alvenaria (custo unitário). O custo de toda a alvenaria da obra é dado pelo produto da quantidade medida nos projetos pelo respectivo custo unitário.

Repetido esse procedimento para todos os serviços, tem-se o custo direto total.

Sobre esse custo é aplicado então um percentual conhecido como BDI, ou LDI, que se presta a remunerar despesas indiretas, como administração da obra, impostos, taxas e o lucro da empresa. Este será o preço pago pela obra.

A Petrobras utiliza metodologia um pouco diferente. Para determinar o custo direto, ela agrupa todos os insumos, apresentando uma relação em que constam, de um lado, os materiais e, de outro, quantidades totais de horas das diversas categorias de trabalhadores. Explicando, numa obra hipotética, é listada a quantidade de 10.000 horas-homem (HH) de pedreiro, que seria a soma dos tempos

necessários para todos os serviços que demandassem esse profissional, como alvenaria, concreto, pisos, revestimentos, etc. Esse processo é repetido para cada categoria (carpinteiro, ferreiro, pintor, ajudante e outros mais).

A memória de cálculo demonstrativa dessas horas não foi apresentada, impossibilitando, na prática, a função do controle sobre os orçamentos.

Ademais, para a estimativa de despesas indiretas, o fazedor do orçamento imagina uma equipe de funcionários necessária para a execução das tarefas auxiliares. Este proceder introduz um componente subjetivo importante, porquanto depende de avaliação de cada profissional.

Seja como for, as estimativas da Petrobras, pelo menos para os três contratos de obra aqui analisados, mostraram-se desconexas da realidade, com resultados variando entre 40% e 50% acima do valor contratado. Isto se deve, evidentemente, a inconsistência das premissas utilizadas, que deverão ser necessariamente repensadas.

Note-se que o desvio máximo admitido pelo CONFEA Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, definido pela Resolução 361/91 é de 15%, in verbis:

Art. 3º - As principais características de um Projeto Básico são:

(omissis)

f) definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento);

Este também é o percentual de desvio (para menos) admitido pelos próprios elaboradores, na maior parte dos orçamentos da Petrobras.

Tendo em mente o advento da Lei 8.666/1993, esse percentual de variação tende a diminuir, considerando os maiores cuidados necessários à elaboração do projeto básico apontados em no inciso IX, art. 6º.

Voltando-se ao procedimento adotado nos certames, a comissão de licitação recebe a estimativa elaborada no setor competente (ENGENHARIA/SL/ECP), em envelope lacrado, na data fixada para a apresentação das propostas pelos concorrentes. O orçamento é entregue sem qualquer detalhamento, indicando apenas os valores totais estimados para materiais e serviços e fixando valores de desvio provável, cujo intervalo, para cima e para baixo da estimativa, varia em função do menor ou maior grau de precisão do orçamento, sendo este grau proporcional à qualidade do projeto, mais ou menos detalhado. A tabela que se vê ao final deste achado relaciona os valores constantes das estimativas dos três contratos de obras analisados com os efetivamente contratados.

É de supor-se que esses limites serviriam de marcos para aceitação das propostas, mas não necessariamente acontece isto, suscitando dúvidas quanto a real serventia das estimativas.

Oportuno ressaltar que, se a Comissão de Licitação responsável pelo processamento do Convite 0436281078 (terraplenagem), não houvesse ignorado o limite mínimo fixado na estimativa, teria causado prejuízo aos acionistas da empresa que ultrapassaria a casa dos R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

Nesse convite, quatro das sete propostas apresentadas ficaram abaixo do valor considerado como mínimo admissível.

Em resumo, os três contratos auditados neste processo foram celebrados com valores abaixo do limite mínimo fixado.

VALORES ESTIMADOS / CONTRATADOS

	contrato	estimado	limite inferior	limite superior	est./cont.
terraplenagem	819.800.000,00	1.230.043.832,86	1.045.537.257,93	1.476.052.599,43	50,04%
subestação	24.344.935,78	34.567.723,30	27.654.178,64	44.938.040,28	41,99%
linha	8.416.735,20	12.164.202,68	10.339.572,28	14.597.043,21	44,52%

3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

- Contrato 0800.0040907.08.2, 15/05/2008, Serviços de Terraplenagem, Drenagem e Anel Viário da área do futuro Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ, Consórcio Terraplenagem Comperj.
- Contrato 0800.0040676.08.2, Fornecimento de materiais, equipamentos e serviços de Projeto e Execução da Linha de Transmissão 138 kV do COMPERJ., Amir Engenharia e Automação Ltda.
- Contrato 0800.0043445.08.2, Serviços relativos à subestação que visa ao atendimento da obra do COMPERJ, no que tange a análise de consistência do projeto básico, projeto executivo, construção civil, montagem e interligação de equipamentos e módulos, modificações em equipamentos e instalações existentes, comissionamento e testes, apoio à pré-operação e à operação assistida, sob o regime de preço global, para a obra do Comperj., Abb - Asea Brown Boveri Ltda.

3.5.4 - Critérios:

Acórdão 1387/2006, item 9.1.5, TCU-Plenário

3.5.5 - Evidências:

CD 04 (folha 47 do Anexo 2 - Principal)

Estimativa de custos do contrato de terraplanagem (folhas 2/36 do Anexo 3 - Principal)

Estimativa de custos do contrato da linha de transmissão (folhas 11/104 do Anexo 4 - Principal)

Estimativa de custos do contrato da subestação (folhas 2/38 do Anexo 5 - Principal)

3.5.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

A Petrobras enviou extenso documento (fls. 68 a 146) procurando rebater as falhas apontadas. Aproveita-se a divisão dos assuntos levada a efeito pela respondente para resumir suas assertivas e, ao final, analisá-las.

I DISCRICIONARIEDADE QUANTO À METODOLOGIA PARA REALIZAR A ESTIMATIVA DE CUSTOS EM FACE DO DECRETO Nº 2.745/98.

- a) Preliminarmente, reproduz a afirmação contida no Relatório de Fiscalização de que os editais de licitação da Petrobras não são acompanhados de estimativa de preços, para apontar suposta contradição da Unidade Técnica quando esta objeta quanto à forma de elaboração das estimativas.
- b) O Decreto 2.745/98, que regula os procedimentos licitatórios no âmbito da empresa, prevê a estimação de custos sem estabelecer sua decomposição até o que se convencionou denominar de preço unitário. Esta liberdade na escolha do método de orçar foi-lhe conferida de forma deliberada pelo legislador. Não é adequado o critério apontado no Relatório de Fiscalização, o item 9.1.5 do Acórdão 1.387/2006 Plenário, posto que o julgado referia-se à Procuradoria-Geral do Trabalho, aplicando-se taxativamente o art. 7º, § 2º da Lei 8.666/93. Com efeito, não existe determinação legal que obrigue a Petrobras a detalhar quantitativos e preços unitários do orçamento.
- c) A ferramenta legal aplicável à Companhia (Decreto 2.745/98) permite o pleno cumprimento dos princípios basais da Administração Pública, trazendo transparência e economicidade às suas contratações, ao passo que lhe confere os instrumentos técnicos e jurídicos para concorrer, em condições de igualdade, no mercado petrolífero.
- d) A estimativa realizada pela Companhia tem em conta parâmetros reconhecidos como ferramenta

confiável da estimativa de preços. A equipe responsável é especializada e aplica a cada caso concreto as adaptações necessárias de acordo com os requisitos do edital.

e) São aceitas apenas propostas de preços confiáveis, que estejam dentro da margem de aceitabilidade estipulada pela Companhia, a qual pode ser revista em casos especiais.

II O RIGOR NA ELABORAÇÃO E O PAPEL DA ESTIMATIVA DE CUSTO NAS LICITAÇÕES DA PETROBRAS.

f) A Petrobras adota metodologia própria para estimação de custos, visto que necessita compatibilizar as estimativas de preços às exigências feitas em seus editais. Visando elucidar a forma como são elaboradas as estimativas, define o significado de termos associados a quatro documentos: Estimativa de Custos, Demonstrativo de Formação de Preços, Planilha de Preço Unitário e Estrutura Analítica de Projeto.

g) A Estimativa de Custos é documento interno da Petrobras e serve para avaliar a viabilidade das propostas apresentadas pelos licitantes. É elaborado por área específica da Empresa, obrigada a manter o mais rigoroso sigilo dos valores estimados para cada contrato.

h) Ressalta que a análise realizada pela Petrobras, por mais qualificada que seja, não tem a ambição de antecipar com exatidão o valor contratual, nem cabe pretender que a faixa de aceitabilidade fixada (valor máximo ou mínimo) tenha caráter absoluto para a licitação, embora seja a referência inicial para a Comissão de Licitação.

i) A margem de aceitabilidade é ditada por normas internacionais (AACE International) e nacionais (CONFEA). A faixa de aceitabilidade serve como referencial a priori, mas é admissível, em situações especiais, sua própria revisão, a qual inclusive pode ser provocada pelo próprio resultado licitatório.

j) Os Demonstrativos de Formação de Preços (DFPs), apesar de seguirem modelo concebido e formatado pela Companhia, são preenchidos pelas empresas licitantes. Nesse documento os proponentes subdividem os valores atribuídos aos custos diretos, indiretos e BDI. Assim, é possível conferir a razoabilidade dos valores e identificar eventuais falhas na proposta. A Planilha de Preços Unitários (PPU) serve apenas de parâmetro de medição e pagamento de serviços contratados a preço unitário, enquanto que um contrato a preço global é medido por meio do avanço físico de uma EAP Estrutura Analítica de Projeto.

k) A estimativa da Companhia adota como fonte de informação os documentos constantes do projeto básico, os histogramas de pessoal e equipamentos necessários ao desenvolvimento da obra, especialmente para lidar com os quantitativos. Ainda para este fim, vale-se de sua experiência acumulada com o escopo de dimensionar os números totais para cada item que será cotado (homem-hora, unidades dos equipamentos etc.).

l) Para precificar os insumos, a SL/ECP recorre a bancos de dados de mercado amplamente reconhecidos pelas maiores empresas e associações do país, como o ABEMI e PINI/VOLARE, Revista Construção, Data Folha, tabelas de sindicatos locais, entre outros, considerando as especificações técnicas relacionadas pela gerência responsável pelo projeto. Conforme o caso, calcula os ajustes necessários às exigências da obra.

m) Da parte dos licitantes, estes têm total liberdade para repartir os valores de sua proposta, haja vista

as inúmeras possibilidades de rateio dos custos fixos e variáveis na PPU (linear, proporcional, etc.). Para que se obtenha o melhor preço, o que deve ser analisado é a consistência e a economicidade do preço total ofertado com a estimativa de custos referencial.

n) Lembra que a constitucionalidade da liberdade de formação de preço está garantida na Constituição da Federal que elegeu, em seu artigo 1º, a livre iniciativa como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e no artigo 170 estabeleceu a livre concorrência como um dos Princípios Gerais da Ordem Econômica.

o) A formação dos preços praticados pelas empresas varia enormemente a depender de fatores que especifica: despesas gerais de funcionamento, disponibilidade de equipamentos e pessoal, condições junto a fornecedores, etc. Varia também na maneira como cada empresa dilui seus custos gerais em seus contratos.

p) Importa à Companhia escolher na licitação a proposta que, ao mesmo tempo, represente maior vantagem econômica e garanta a qualidade e a segurança necessárias à execução do escopo contratado. Neste contexto, cabe à Petrobras examinar se o preço total oferecido é idôneo e se sua composição não contém algum elemento que verdadeiramente coloque em risco a boa execução contratual ou distorça a legislação aplicável.

q) Cita impeditivo expresso no Manual de Procedimentos Contratuais, documento complementar ao Decreto 2.745/2008, para interferir na composição de preços unitários da licitante vencedora e remata o tópico asseverando que essa metodologia de quantificação não acarreta qualquer prejuízo para a Companhia, mormente porque o pagamento somente ocorre após a conclusão total dos serviços, ou proporcionalmente à sua efetiva realização, de acordo com avanço físico da obra, atestado em conformidade com os critérios de medição estabelecidos no contrato.

III CONSIDERAÇÕES SOBRE A DIFERENÇA DE PREÇOS ENTRE AS ESTIMATIVAS E AS PROPOSTAS MENCIONADAS NO RELATÓRIO.

r) As estimativas da Petrobras são elaboradas de modo conservador, levando em conta as soluções mais convencionais em relação à cadeia produtiva do setor. As Comissões de Licitação tem ciência disto e devem, diante de alguma variação mais significativa, entender se é oportuno o reexame da estimativa. Foi isso que aconteceu nos três casos analisados.

s) A partir dos dados colhidos no certame, fez-se o reexame das estimativas, considerando-se as soluções apresentadas pela proposta colhida no certame. As próprias peças que encaminham as revisões esclarecem quais foram os aspectos (itens) que ensejaram a alteração da estimativa, não se afigurando oportuno neste item adentrar nas especificidades.

t) Afirmam que ao final de cada um dos três procedimentos, foi possível confirmar que se estava diante de propostas bem favoráveis e ao mesmo tempo seguras quanto à exequibilidade.

IV DA NECESSIDADE DE MANTER AS ESTIMATIVAS EM SIGILO.

u) A Petrobras entende que a divulgação da estimativa por ocasião do lançamento do edital, por constituir fator que pode sugerir alguma indexação de preços e, principalmente, um óbice à negociação no final do certame, contraria tanto a letra e o espírito do Decreto 2.745/98 quanto a lógica empresarial. Aduz que na iniciativa privada nenhuma empresa contratante revela sua estimativa para a

contratada, daí resultando que o sigilo com que é tratada a previsão de custo nas contratações se aplica a qualquer tipo de contrato da Companhia, e não apenas àqueles relacionados a sua atividade-fim. (folhas 68/146 do Volume Principal)

3.5.7 - Conclusão da equipe:

I DISCRICIONARIEDADE QUANTO À METODOLOGIA PARA REALIZAR A ESTIMATIVA DE CUSTOS EM FACE DO DECRETO Nº 2.745/98.

a) Inexiste a contradição entrevista pela respondente pelo fato de haver-se apontado que: Como regra, os editais de licitação da Petrobras não são acompanhados de qualquer estimativa de preços. A estimativa evidentemente existe, apenas não acompanha o edital.

b) Não se vê como é possível elaborar uma estimativa idônea sem decompor-se os serviços em seus quantitativos e preços básicos. Na própria manifestação da Petrobras pode-se ler:

Para otimizar seus trabalhos, a SL/ECP estrutura as informações e desenvolve os dados de acordo com o escopo e com o regime da contratação. Em se tratando de contrato por preço global, soma os quantitativos que são extraídos do projeto básico e de suas peças acessórias, multiplica cada item pelo respectivo preço unitário, e normalmente agrupa as informações em torno das planilhas de custos diretos, de custos indiretos e do BDI. Ao final, obtém o valor que tecnicamente acredita estar próximo daquele que será obtido no processo licitatório.

O que ocorre é que a Petrobras encobre esses dados, considerando que o sigilo sobre eles é de importância capital. Este aspecto está analisado no achado 3.2 deste relatório.

A referência ao item 9.1.5 do Acórdão 1.387/2006 Plenário não possui razão visível, uma vez que o relatório cita textualmente o item 16.1.8 do Acórdão 1.854/2009 - Segunda Câmara. Sobre o disposto neste último, a respondente silencia.

c) Não resta dúvida que o Decreto 2.745/2008 permite o cumprimento dos princípios da Administração Pública, como não poderia deixar de ser. Quanto a trazer transparência e economicidade às contratações da Petrobras, são consequências sobre as quais pairam sérias dúvidas, como se verá à continuação.

d) Por mais competentes que sejam os técnicos orçamentistas da Petrobras, ninguém pode ser especialista em tudo e haverá sempre assuntos alheios ao conhecimento da equipe. Nesses casos as adaptações feitas por ela carecerão de fundamento, e o julgamento das propostas, sem base objetiva, estará prejudicado. Trecho da manifestação em que dá esclarecimentos sobre o contrato de linha de transmissão (fl. 111) corrobora este entendimento:

Ainda que a PETROBRAS seja uma das maiores do mundo, inclusive em tecnologia de produção e refino de petróleo, não detém a Companhia o know-how específico de projeto e construção de linhas de transmissão, e nem tem interesse em dominar tal expertise visto que, além de inviável economicamente, não diz respeito à sua atividade-fim.

e) Propostas, segundo dito, são aceitas apenas se estiverem dentro dos limites estipulados pela Companhia. Todavia, por julgamento subjetivo dos membros da Comissão de Licitação, poderá ser solicitada revisão da estimativa.

Percebe-se, desse *modus faciendi*, clara afronta aos princípios da impessoalidade e do julgamento objetivo.

II O RIGOR NA ELABORAÇÃO E O PAPEL DA ESTIMATIVA DE CUSTO NAS LICITAÇÕES DA PETROBRAS.

f) Não ficou claro por que a Petrobras tem de utilizar metodologia própria para compatibilizar as estimativas de preços às exigências feitas em seus editais.

A forma consagrada pelo uso e determinada pela Lei orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (Lei 8.666/93 Art. 40, § 2º, II) é perfeitamente adequada para tal fim.

g) Neste tópico, a manifestação refere-se ao processo de feitura da estimativa de custos e do sigilo exigido da equipe orçadora. Como dito anteriormente, este ângulo está analisado nos achados 3.1 e 3.2.

h) Ao contrário do afirmado, a Petrobras deveria, sim, perscrutar as quantidades e preços, visando a aproximar-se ao máximo do valor justo dos serviços licitados. Os limites da faixa de aceitabilidade deveriam ser entendidos como marcos inflexíveis, sob pena de, em se observando sua transposição, desqualificar-se a estimativa.

A boa qualidade da estimativa na Petrobras reveste-se de importância maior, tendo em vista que o procedimento habitual de licitar-se com convites em lista fechada cria um ambiente de concorrência restringida, em que a baixa competitividade impele os preços para cima.

i) A revisão da estimativa após o conhecimento das propostas é uma prática inaceitável no âmbito da Administração Pública por malferir os já citados princípios da impessoalidade e do julgamento objetivo.

j) Este ponto é meramente explicativo, não cabendo comentários.

k) Aqui a respondente afirma utilizar a experiência acumulada pelos orçadores para dimensionar os números totais de homens-hora, equipamentos, etc.

Este componente subjetivo, no entender da equipe de auditoria, é provavelmente a causa principal das distorções nos valores totais estimados, principalmente para serviços que não pertencem à prática da Companhia. O aspecto é dissecado, em caso concreto, no achado 3.1.

l) Note-se que a citação dos bancos de dados não contempla o SINAPI, sistema a que deveria submeter-se por imposição legal. Lei 11.768/2008 (LDO 2009), Art. 109, verbis:

Art. 109. O custo global de obras e serviços executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal.

Citou-se a LDO 2009 por ser a correspondente ao ano em curso, mas a disposição vem sendo reiterada por vários anos.

A forma de apresentação da estimativa torna praticamente impossível a tarefa de comparação com o sistema determinado na Lei.

m) À luz do disposto na alínea anterior, não apenas o preço total deve ser perquirido, mas também os preços unitários componentes do valor do contrato. Esta é mais uma razão por que deve ser modificado o sistema de cálculo de orçamentos no âmbito da Petrobras.

n) Não se vislumbra o nexo entre a liberdade na forma de orçar com o conceito de livre iniciativa, insculpido na Lei Maior. Entende-se que este termo se refere ao direito que tem o cidadão de escolher qualquer trabalho, ofício ou profissão e de associar-se para fins lícitos, conforme especificado nos incisos XIII e XVII do art. 5º.

Quanto à alusão à livre concorrência, cumpre dizer que a Petrobras, na prática, vive a cerceá-la, ao escolher como padrão de licitação a modalidade de convite para suas contratações.

Neste sentido, cabe assinalar que um dos maiores avanços trazidos pela Lei 8.666/93 foi exatamente o banimento dos convites em lista fechada, que o Decreto 2.745/2008 restabeleceu e a Petrobras elegeu quase como modalidade obrigatória.

Para coibir a adoção indiscriminada desse tipo de licitação, o Acórdão 1854/2009 Segunda Câmara, citado no início deste achado e confundido com outro pela Petrobras, determina àquela estatal:

16.1.6 escolha a modalidade de licitação levando em conta os fatores relacionados no item 3.3 do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado, aprovado pelo Decreto 2.745/98, para não adotar indistintamente a modalidade Convite para licitar obras e serviços, exceto quando tal procedimento constituir óbice intransponível à atividade negocial da empresa, fato a ser devidamente justificado nos autos do processo licitatório;

Torna-se oportuno e conveniente a monitoração do cumprimento das determinações exaradas nesse aresto.

o) Concorde-se com o entendimento expresso, com a ressalva de que os componentes têm de ser avaliados sob a ótica da razoabilidade e comparação com outros empreendimentos e sistemas referenciais de custos.

p) Como já dito anteriormente, não apenas o preço global deve ser analisado.

q) Evidentemente que todo o arcabouço do método adotado conflita com dispositivos legais apontados (LDO) e com determinações do TCU, ao mesmo tempo em que impede, ou dificulta sobremaneira, a atividade do controle. Repise-se que a forma tradicional de orçar não implica qualquer prejuízo às atividades da Petrobras.

r) Vide análise das alíneas h e i.

s) Não foram postas à disposição da equipe de auditoria as peças mencionadas, exceto à referente ao contrato da linha de transmissão.

t) Apenas o processo licitatório do contrato da linha de transmissão abriga o procedimento da revisão. Nos outros não há qualquer menção a revisão.

IV DA NECESSIDADE DE MANTER AS ESTIMATIVAS EM SIGILO.

u) Entende-se que o Acórdão 1854/2009 Segunda Câmara, ao julgar pedido de reexame, analisa o assunto de forma irretocável, tornando ociosas reflexões adicionais.

CONCLUSÃO

Considerando que os fatos relatados ocorreram em data anterior à promulgação do Acórdão 1854/2009 Segunda Câmara, que estabeleceu os procedimentos adequados relativamente aos vícios ora apontados, deixa-se de apontar responsáveis por essa irregularidade.

3.6 - Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação.

3.6.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Tipo - Demais irregularidades graves no processo licitatório

Justificativa - A execução deste contrato tem como objeto a construção de uma linha de transmissão com vistas a fornecer energia para todas as obras a serem realizadas para a construção do Comperj. Assim, apesar da gravidade deste achado de auditoria, tendo em vista a materialidade deste contrato (aproximadamente R\$ 8 milhões) frente ao valor do empreendimento (aproximadamente US\$ 8,4 bilhões) e que a sua eventual paralisação implica a interrupção de todas as obras subsequentes, permite-se a continuidade da execução do mesmo.

3.6.2 - Situação encontrada:

O Convite nº 0434276078, cujo objeto era a execução dos serviços de projeto e execução da linha de transmissão de 138 kV para o COMPERJ, foi distribuído a nove empresas, das quais seis acudiram à licitação, apresentando as propostas constantes da Tabela 1, inserta ao final deste achado.

Do Relatório da Comissão de Licitação, tem-se:

2.1 Em 14/01/2008, foram recebidas a documentação e as propostas das 6 (seis) empresas relacionadas a seguir...

(...)

3 - ABERTURA DOS ENVELOPES E ANÁLISE DAS PROPOSTAS COMERCIAIS

3.1 A estimativa elaborada pela PETROBRAS (ANEXO III), que serviu de referência, inicialmente, para análise e julgamento das propostas, é de R\$ 12.164.202,68, com margem aceitável de variação superior até R\$ 14.597.043,21 (+ 20,00%) e inferior até R\$ 10.339.572,28 (-15%).

3.2 Tendo em vista que quase 70% (setenta por cento) das propostas recebidas apresentaram valor abaixo do limite inferior da estimativa da Petrobras, a Comissão de Licitação entendeu que a referida estimativa deveria ser reavaliada.

3.3 Feita a reavaliação da estimativa de custos, onde foram corrigidas algumas distorções, os novos valores para efeito de verificação de aceitabilidade das propostas são os seguintes: valor total estimado de R\$ 10.544.435,21 e valores de desvio provável de R\$ 8.962.769,93 (-15%) e R\$ 12.653.322,25 (+20%), considerando a margem inferior e superior, respectivamente.

(...)

3.5.2 As propostas das empresas Lintra Linhas de Transmissão Ltda. e Vetor Engenharia Ltda. foram desclassificadas com base no item 4.2 alínea b do convite, por apresentarem preços inexeqüíveis e excessivos, respectivamente.

O item 4.2-b do convite não estipula qualquer condição objetiva para o comando, dispondo genericamente que serão desclassificadas as propostas com preços excessivos ou manifestamente inexeqüíveis.

Passa-se a explicar como se deu a mudança de valor realizada pela ENGENHARIA/SL/ECP, setor responsável pela feitura das estimativas. Ao fim da revisão, a empresa Amir Engenharia e Automação Ltda. foi proclamada vencedora do certame, ao passo que era desclassificada aquela que tinha apresentado a proposta de menor valor, Lintra - Linhas de Transmissão Ltda.

Documento Interno do Sistema Petrobras (DIP) datado de 24/01/2008, oriundo da ENGENHARIA/IECOMPERJ/PS e endereçado a ENGENHARIA/SL/ECP, assim dispõe: Assunto: Estimativa de Custos do Convite 0434276078 - Contratação dos Serviços de Projeto e Execução da Linha de Transmissão 138 kV do COMPERJ.

Solicitação de Revisão.

Após a reunião de abertura do processo licitatório, onde foram apresentadas quatro propostas com valores abaixo do mínimo estimado pela PETROBRAS, a comissão convidou estes concorrentes a

prestar esclarecimentos relativos ao Convite 0434276078 - LT 138 kV para o COMPERJ, onde foram apresentadas as suas respectivas premissas. Solicitamos que o SL/ECP verifique e revise a estimativa original de acordo com as sugestões abaixo.

- 1- Foram avaliados os quantitativos apresentados pelas licitantes chamadas a prestar esclarecimentos e calculado a média dos valores apresentados.
- 2- O método construtivo apresentado pelos licitantes nas referidas reuniões de esclarecimentos, referentes ao processo de construção das estacas, foi diferente do método utilizado para nossa estimativa, com considerável redução de movimentação de terra. Sugerimos que seja revisado o quantitativo de movimentação de terra considerando a média dos valores apresentados pelas empresas, de acordo com a planilha em anexo.
- 3- Destacamos que três das quatro empresas convidadas a prestar esclarecimentos declararam ter como regime tributário o de "Lucro Presumido", implicando em redução de impostos. Considerar esta redução de impostos, considerando as alíquotas de PIS e COFINS de 0,65% e 3,00%.
- 4- Tendo em vista que o SL/ECP esteve presente acompanhando as reuniões de esclarecimentos, sugerimos considerar outros fatores importantes para o trabalho em questão observados pela equipe e que estas considerações sejam descritas no relatório da revisão.
- 5- Segue anexo a planilha com os quantitativos sugeridos.

Na verdade, constam duas médias na planilha, uma incluindo os quantitativos apresentados pela Lintra e outra considerando apenas os dados relativos às demais empresas, Amir, Orteng e CAM. A última linha dessa planilha apresenta os tais quantitativos sugeridos para a revisão. Esses números são expressos ora pelas quantidades estimadas na planilha original, ora pela segunda média descrita, a que desconsidera os dados da Lintra. Não foi apresentada justificativa para isso.

Em 29/01/2008, por meio do DIP nº 34/2008, a ENGENHARIA/SL/ECP encaminhou a Revisão A da Estimativa de Custos, sem se reportar a qualquer fator porventura considerado.

Para a Equipe de Auditoria foi enviado CD-ROM contendo a chamada Revisão 0 (outro nome para a estimativa inicial) e a Revisão A, com as modificações de valor.

A reavaliação empreendida está prenhe de inconsistências, como se indica:

- a) No quadro relativo a construção civil, houve modificações de quantidades, para mais e para menos, em consonância com o DIP de solicitação.

A mudança que causou maior impacto foi a diminuição injustificada do preço das estruturas metálicas, em que a tonelada do aço baixou de R\$ 11.185,71 para R\$ 7.830,00.

A tabela 2 indica as modificações efetivadas na parte de construção civil. Aí já se encontra a primeira incongruência: enquanto o concreto 30 MPa teve seu volume reduzido em 25%, a fôrma e o aço correspondentes mantiveram seus quantitativos inalterados.

- b) No quadro demonstrativo de Cabos Elétricos, que não sofreu modificação de uma revisão para a outra, estão especificados dois tipos de cabo:

- cabo de alimentação 266,8 MCM 157,20 mm² CAA PARTRIDGE;

- cabo do pára-raios 134,6 MCM 107,98 mm² CAA LEGHORN.

Para ambos foi adotado o preço de R\$ 6,31/m. Em vista da diferença entre as seções, atribuir o mesmo valor por metro é uma impropriedade evidente.

c) Estaqueamento - a quantidade total de estacas aumentou, da primeira para a segunda revisão, de 1.800 m para 3.973 m, mantendo-se inalterado o valor unitário da estaca, R\$ 128,41/m.

Este valor foi calculado tomando-se em consideração a quantidade inicialmente estimada, de 1.800 m, com a seguinte estrutura de custos:

c.1) Aluguel do bate-estaca, inclusive combustível, chefe de cravação e operador, no valor de R\$ 2,83/m. Torna-se necessário explicar esse valor, tendo em vista que a operação de cravação já está contemplada em c.4.

c.2) Transporte, montagem e desmontagem de bate-estaca, no valor de R\$ 53,58/m.

c.3) Aquisição das estacas, no valor de R\$ 42,10/m.

c.4) Cravação das estacas, no valor de R\$ 9,40/m.

Sobre a soma desses itens (R\$ 107,91), foi acrescentada parcela de R\$ 20,50, relativa a 19% de ICMS, chegando-se ao valor unitário total de R\$ 128,41/m.

De pronto, ressalte-se que o imposto citado incidiria, dependendo da forma como foi executada a coleta de preços, apenas sobre o item adquirido - as estacas. Deve ser reduzido, portanto, para R\$ 8,00.

O valor estipulado para transportes, montagens e desmontagens do bate-estaca (c.2), parece exagerado, posto que atinge a cifra de R\$ 96.444,00 (1.800 m x R\$ 53,58/m), para o trabalho em 22 torres de transmissão. Representa praticamente a soma de todos os outros custos, de material, mão de obra e utilização do próprio equipamento. Este valor necessita ser esclarecido.

Há, no entanto, um erro bem mais grave. Aceitando-se, para argumentar, que esse total (R\$ 96.444,00) esteja correto, deveria ser mantido constante na segunda estimativa, posto que se refere apenas ao deslocamento do equipamento ao longo da linha de transmissão, não tendo sido alterado o número de estações de trabalho, ou seja, as mesmas 22 torres.

Assim, na segunda estimativa, essa parcela deveria ser reduzida para R\$ 24,27/m, que é o quociente dos R\$ 96.444,00 pela nova quantidade de estacas (3.973 m). Feitas essas correções, a composição ficaria assim:

c.1) Aluguel do bate-estaca.....	2,83
c.2) Transporte.....	24,27
c.3) Aquisição de estacas.....	42,10
c.4) Cravação de estacas.....	9,40
ICMS.....	8,00
TOTAL.....	R\$ 86,60/m.

A diferença resultante, para os 3.973 m, é de R\$ 166.111,13.

d) Mão de Obra - quando se analisam os quantitativos e respectivos custos concernentes a mão de obra direta, vê-se que se mantiveram inalterados, malgrado haver itens que sofreram alterações significativas.

No referente a montagem de estruturas metálicas, o valor estimado foi mantido, sem considerar-se a redução do peso, que baixou de 130 t para 103,6 t.

De forma análoga, manteve-se o valor previsto para mão de obra de construção civil, a despeito de se observarem mudanças em praticamente todas as quantidades de serviços.

e) O BDI teve sua composição alterada, caindo de 44,84% para 28,85%, merecendo destaque a redução na parcela indicada para lucro bruto, de 15% para 10%. A rubrica Contingências / Riscos caiu um ponto percentual, de 3% para 2%.

Modificaram-se ainda as taxas atribuídas aos impostos: COFINS, de 7,6% para 3%, e PIS, de 1,65% para 0,65%.

f) Por fim, um item que sofreu redução drástica foi o referente a estradas de acesso. Quantificado inicialmente em 500 m, foi modificado para 100 m, ou, em valores monetários, passou de R\$ 126.000,00 para R\$ 25.200,00.

Por todo o exposto, ao proceder dessa forma, independentemente da questão do sobrepreço, tratada como indício de outra irregularidade, a Petrobras afrontou, a um só tempo, os princípios basilares da publicidade, impessoalidade, isonomia e julgamento objetivo.

TABELA 1 - PROPOSTAS

LICITANTE	PROPOSTA (R\$)
Lintra - Linhas de Transmissão Ltda.	6.627.588,40
Amir Engenharia e Automação Ltda.	8.430.201,03
Orteng Equipamentos e Sistemas Ltda.	8.966.828,20
CAM do Brasil Multiserviços Ltda.	9.354.705,07
ETE - Engenharia de Telecomunicações e Eletricidade S.A.	12.034.291,73
Vetor Engenharia Ltda.	15.953.706,76

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sec. de Fiscalização de Obras

TABELA 2 - MODIFICAÇÕES PELA REVISÃO A

Serviço / Especificação		Unid.	Quant.		Preço Unitário		Preço Total	
			Rev. 0	Rev. A			Rev. 0	Rev. A
Estaqueamento	Especificação da estaca: Pré-moldada de concreto							
	Diâmetro = 0,33 m	m	1.800,00	3.973,00	128,41	128,41	231.138,00	510.172,93
Fundações e Estruturas	Escavação	m³	550,00	117,50	0,50	0,50	275,00	58,75
	Reaterro	m³	330,00	70,50	0,20	0,20	66,00	14,10
	Concreto Magro	m³	10,00	7,55	174,90	174,90	1.749,00	1.320,50
	Concreto para Fundações							
	FCK = 30 Mpa	m³	210,00	158,45	246,60	246,60	51.786,00	39.073,77
	Forma para Fundações							
	Material: chapa de madeira compensada plastificada de 14 mm de espessura. Considerar 5 reusos.	m²	240,00	240,00	21,55	21,55	5.172,00	5.172,00
	Aço para Fundações	kg	12.100,00	12.100,00	4,61	4,61	55.781,00	55.781,00
Estruturas Metálicas	Média (beneficiada e galvanizada)	t	135,00	103,60	11.185,71	7.830,00	1.510.070,85	811.188,00
			Somatórios				1.856.037,85	1.422.781,05
			Totais da Petrobras				1.855.963,97	1.422.719,40

Obs.: Os totais aqui apresentados diferem dos observados nas planilhas, por conta de arredondamentos.

3.6.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

- Contrato 0800.0040676.08.2, Fornecimento de materiais, equipamentos e serviços de Projeto e Execução da Linha de Transmissão 138 kV do COMPERJ., Amir Engenharia e Automação Ltda.

3.6.4 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 44

3.6.5 - Evidências:

CD 04 (folha 47 do Anexo 2 - Principal)

Convite 0434.276.07.8 (folhas 2/10 do Anexo 4 - Principal)

DIP ENGENHARIA / IECOMPERJ / OS 1/2008 (folhas 53/54 do Anexo 4 - Principal)

Planilha anexa ao DIP ENGENHARIA / IECOMPERJ / OS 1/2008 (folha 55 do Anexo 4 - Principal)

DIP ENGENHARIA / SL / ECP 34/2008 (folhas 56/57 do Anexo 4 - Principal)

Memórias de cálculo da estimativa de custos para contratação inicial (folhas 12/51 do Anexo 4 - Principal)

Documentos que sofreram alteração na Revisão A (folhas 52/104 do Anexo 4 - Principal)

3.6.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Os esclarecimentos preliminares da Petrobras encontram-se apenas às fls. 66-146. Constam, em resumo, dos tópicos a seguir.

I GENERALIDADES.

a) Considerando que cinco das propostas ofertadas se encontravam abaixo da estimativa elaborada para a licitação, entendeu a Companhia pela sua reavaliação. Com base nessa reavaliação, entendeu-se pela desclassificação das propostas ofertadas pelas empresas Lintra Linhas de Transmissão Ltda. e Vetor Engenharia Ltda., uma vez que fora dos limites de aceitabilidade da estimativa. Enquanto a proposta da Lintra se encontrava 37,15% abaixo do total estimado, a da Vetor o extrapolava em mais de 50%.

É corrente no âmbito da PETROBRAS considerar excessiva ou inexequível as propostas que extrapolam as margens de aceitabilidade de sua estimativa, no caso +20 e -15, cabendo à licitante comprovar a exequibilidade nos termos do reproduzido item do Manual de Procedimentos Contratuais.

b) A proposta da Lintra, além de situar-se em patamar 37,15% abaixo da estimativa revisada, o que, por si, já configuraria temeridade sua contratação, deixou de contemplar algumas exigências do instrumento convocatório, que cita em destaque. A título de ilustração, a proposta também seria desclassificada pelo critério apontado no art. 48, II da Lei nº 8.666/93.

c) Em momento algum a empresa Lintra questionou a decisão da Companhia, reconhecendo tacitamente as irregularidades e a inviabilidade de sua proposta.

II DA NECESSIDADE DE REVISÃO DA ESTIMATIVA DA COMPANHIA.

d) Ainda que a PETROBRAS seja uma das maiores do mundo, inclusive em tecnologia de produção e refino de petróleo, não detém a Companhia o know-how específico de projeto e construção de linhas de transmissão, e nem tem interesse em dominar tal expertise visto que, além de inviável economicamente, não diz respeito à sua atividade-fim.

e) Identificada a necessidade de reavaliação da orçamentação, essa foi tempestivamente realizada, adequando a estimativa da Companhia às melhores práticas utilizadas no segmento de projeto e construção de linhas de transmissão. Desconsiderada a estimativa original, a versão revisada serviu de base para o Convite ora tratado, não havendo que se falar em prejuízo à Companhia.

III DAS SUPOSTAS INCONSISTÊNCIAS NA ESTIMATIVA REVISADA DA PETROBRAS.

f) Primeiramente, seria uma total incongruência considerar os quantitativos apresentados pela empresa Lintra. Isso porque, se uma proposta reconhecidamente não está apta à prestação dos serviços objeto do convite, seria uma temeridade considerar seus quantitativos para a revisão da estimativa, pondo em xeque a qualidade do trabalho a ser realizado.

III.1 MODIFICAÇÃO DE QUANTITATIVOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL, ESTRUTURAS METÁLICAS E CONCRETO.

g) No que tange ao preço da tonelada de aço, detectou-se redundância no preço da galvanização, impropriedade corrigida na revisão.

h) Quanto ao concreto, em razão de grande parcela das formas serem reutilizáveis, a redução na quantidade de concreto não impactou nos quantitativos de fôrma e aço correspondentes.

III.2 CABOS ELÉTRICOS.

i) Com relação aos preços dos cabos elétricos, o montante de R\$ 6,31 é um valor próximo à média ponderada dos preços de cada tipo.

III.3 ESTAQUEAMENTO.

j) Preliminarmente, esclarece que o percentual referido no relatório de auditoria como sendo a título de ICMS, na verdade, se trata de taxa de BDI adotada para o subempreiteiro de cravação de estacas. Assim sendo, não há que se falar em sua incidência tão-somente sobre o preço das estacas.

k) A metodologia prevista para a cravação de estacas utilizada na estimativa adotou para mobilização e desmobilização os seguintes critérios: treze transportes, sendo um na chegada na obra, onze durante a execução (transposição de obstáculos) e um para desmobilização. Nestes deslocamentos estão consideradas as montagens e desmontagens do bate-estaca.

Por outro lado, acrescenta que as quantidades e custos dos mencionados deslocamentos não possuem correlação direta com a modificação do comprimento total das estacas, mas sim com as peculiaridades da obra, notadamente, características do terreno.

l) Seguindo a mesma metodologia adotada no relatório de auditoria, o custo do aluguel do bate-estaca por metro estaqueado também deveria ser reduzido de R\$ 2.83/m para R\$1,28/m de estaca. Assim sendo, chega-se a um total de R\$ 91,69/m, conforme demonstrativo apresentado.

Desta forma, o total dos serviços de cravação de estacas considerando 3.973m seria R\$ 364.284,37, enquanto para 1800m seria R\$ 231.138,00. Como o valor considerado na revisão da estimativa foi de R\$ 510.172,93, a diferença resultante correta deveria ser de R\$ 145.888,56, montante que representa 1,38% do total da estimativa e que não pode significar sobrepreço ou qualquer outra desconformidade por estar dentro da faixa de aceitabilidade (+20% e -15%).

III.4 MÃO DE OBRA DE MONTAGEM DE ESTRUTURAS.

m) Em que pese o posicionamento adotado no relatório de auditoria, insta esclarecer que, no caso em tela, a redução do quantitativo de estruturas metálicas na estimativa revisada não implicou em redução da mão de obra. Isso porque, nas reuniões realizadas entendeu-se pela utilização de estruturas do tipo leve, mas que, em contrapartida, contém mais peças de montagem, exigindo, portanto, mais quantitativo de mão de obra.

Enquanto para a montagem das estruturas mais pesadas estimava-se o gasto de 40Hh/t, para as estruturas mais leves, porém com mais peças, estimou-se o gasto 60Hh/t. Multiplicando tais fatores pelos respectivos pesos ($40\text{Hh/t} \times 130\text{t} = 5.200\text{Hh}$ e $60\text{Hh/t} \times 103,6\text{t} = 6.216\text{Hh}$) conclui-se, inclusive, pela existência de um acréscimo no item. Não obstante, por estratégia de contratação, entendeu-se por não alterar o índice de produtividade adotado previamente, ainda mais considerando que a diferença não seria significativa, de modo que não foi considerada na revisão da estimativa o acréscimo de quantitativo de 1.016Hh.

IV BDI.

n) Embora a taxa de BDI utilizada na estimativa originária estivesse em consonância com o mercado e com as praticadas em outras contratações análogas, para viabilizar a equalização da nova estimativa com a realidade comercial do certame, decidiu-se pela utilização das alíquotas propostas pela licitante que havia apresentado a melhor proposta. Assim sendo, a estimativa que serviu de parâmetro para a aferição dos preços propostos ao mercado no certame em comento considerou uma taxa de BDI de 28,85%.

V ESTRADAS DE ACESSO.

o) A redução do quantitativo deu-se em razão da nova avaliação acerca das condições de acesso, a partir dos esclarecimentos prestados pelas licitantes, bem como da mencionada modificação do método construtivo.

VI CONCLUSÕES DA RESPONDENTE.

p) Por fim, ainda que os questionamentos constantes do item se revelassem corretos, o que se admite por respeito ao contraditório, não haveria que se falar em prejuízo para a Companhia ou impacto no resultado da licitação. Isso porque as supostas impropriedades foram identificadas tão somente na estimativa da Companhia, instrumento cuja finalidade é servir de parâmetro para a aferição da compatibilidade dos preços ofertados ao mercado.

q) Outrossim, no caso concreto a proposta vencedora inequivocamente era compatível com o mercado, estando abaixo da estimativa revisada da Companhia.

r) Ou também porque, caso efetivamente existentes as supostas impropriedades identificadas no relatório de auditoria, o que se admite apenas em tese, eventual nova correção da estimativa da Companhia não se daria em valores suficientes para que se deixasse de qualificar a proposta da empresa Amir como compatível com o mercado, ao ponto de se vislumbrar exequibilidade da proposta da empresa Lintra. (folhas 68/146 do Volume Principal)

3.6.7 - Conclusão da equipe:

I - GENERALIDADES.

a) Em tese, não haveria reparo a fazer quanto à desclassificação das duas propostas citadas, especialmente quando se considera o segundo parágrafo, onde se lê: É corrente no âmbito da PETROBRAS considerar excessiva ou inexequível as propostas que extrapolem as margens de aceitabilidade de sua estimativa....

Não se pode aceitar, entretanto, é que essa decisão fique ao alvedrio das comissões de licitação, numa clara ofensa ao princípio da impessoalidade.

Como assinalado no final do achado 3.5, os três contratos auditados neste processo foram celebrados com valores abaixo do limite mínimo fixado. Nos outros dois certames, não se cuidou de rever a estimativa, nem se desclassificou qualquer proposta. Também não há no processo qualquer análise no sentido de se provar a viabilidade da proposta vencedora.

b) A respondente aponta agora pretensos erros observados na proposta da empresa Lintra. Mas, nos autos do processo licitatório, o que consta, como motivo da desclassificação, é simplesmente o juízo feito de que o preço da proposta seria inexequível.

Alude em seguida ao art. 48, II da Lei nº 8.666/93, para dizer que, pelo critério ali especificado, também a proposta seria desclassificada.

Cumprе registrar que as licitações efetivadas sob a tutela da citada lei ocorrem em ambiente de competição não restringida, diferentemente do observado nos convites da Petrobras. Houvesse mais propostas de empresas especialistas, muito provavelmente a média dos preços baixaria a ponto de tornar-se admissível aquela eliminada.

c) Considerando que as licitações no âmbito da Petrobras ocorrem invariavelmente na modalidade Convite, com a participação exclusiva de empresas escolhidas pela Companhia, é de boa política, para a prestadora de serviço, evitar atritos com a contratante, com vistas a futuros certames.

II - DA NECESSIDADE DE REVISÃO DA ESTIMATIVA DA COMPANHIA.

d) A Petrobras admite seu pouco conhecimento do assunto.

Diferentemente, a empresa eliminada do certame, como se pode ver em seu sítio na Internet, www.lintra.com.br, está no ramo há 38 anos, tendo como clientes praticamente todas as concessionárias de distribuição de energia do país, além de outras empresas de grande porte (Anexo IV, volume I, fls. 289 a 293). Nessas circunstâncias, sua proposta deveria ser examinada com cautela.

Fiel ao princípio da impessoalidade, é óbvio que o nome da empresa não constituiria razão para sua aceitação automática, mas seria suficiente para alertar os orçadores da Petrobras acerca da inconsistência de sua própria estimativa, demonstrada no achado 3.5.

e) Há que se falar, sim, em prejuízo, como se demonstra no aludido achado 3.7.

III - DAS SUPOSTAS INCONSISTÊNCIAS NA ESTIMATIVA REVISADA DA PETROBRAS.

f) A afirmação demonstra que a decisão de desclassificar a proposta da Lintra já estava tomada antes da reavaliação da estimativa.

III.1 - DA MODIFICAÇÃO DE QUANTITATIVOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL, ESTRUTURAS METÁLICAS E DE CONCRETO.

g) Aceita-se a justificativa.

h) A resposta não faz sentido. O custo da fôrma, conquanto seja reutilizável, é diretamente proporcional ao volume de concreto. O mesmo se aplica à quantidade de aço.

III.2 CABOS ELÉTRICOS.

i) O fato de o valor adotado ficar próximo à média ponderada dos preços pode revelar que não há sobrepreço considerável, mas não explica o motivo de sua adoção. Reitera-se a inconsistência de se cotar dois materiais diferentes com o mesmo preço.

III.3 ESTAQUEAMENTO.

j) O percentual referido no relatório de auditoria como sendo a título de ICMS foi retirado da estimativa apresentada pela Petrobras.

O argumento de que se trata de BDI de subempreiteiro é novo e não está justificado.

Na verdade o argumento carece de lógica. Na estrutura de preço apresentada, o primeiro item refere-se a aluguel de bate-estaca, incluindo combustível, chefe de cravação e operador. Isto implica dizer que a estimativa considerou a contratação de um subempreiteiro que não era proprietário de bate-estaca, que iria alugar o equipamento de um terceiro.

A Petrobras também não respondeu ao questionamento feito sobre a duplicidade de valores observada na conjunção deste item com o intitulado cravação de estacas.

k) Neste item, a Petrobras pouco esclarece, esquivando-se de minuciar a quantia de quase R\$ 100.000,00 estimada apenas para o transporte do bate-estaca.

l) Neste ponto, reconhece tacitamente a justeza das observações feitas pela equipe de auditoria, concluindo que a diferença resultante seria mínima ante o valor total da estimativa, não cabendo falar de sobrepreço ou qualquer outra desconformidade.

Cumpramos ressaltar que o presente achado não cuida da questão de sobrepreço diretamente, mas das inconsistências observadas na estimativa, que as explicações apresentadas apenas conseguem agravar.

III.4 MÃO DE OBRA DE MONTAGEM DE ESTRUTURAS.

m) No afã de explicar o inverossímil, a Petrobras lança mão de argumento que não encontra suporte na realidade.

Primeiro, se houvesse a preocupação séria de reavaliar a estimativa, não caberia desprezar parcela tão expressiva de mão de obra, vez que 1.016 Hh representam quase 20% da quantidade estipulada.

Segundo, a quantidade de 40 Hh/t já é aproximadamente o dobro do que se verifica nesse tipo de obra. Considera-se adequado que uma equipe de 15 pessoas (120 Hh/dia) consiga montar aproximadamente 6 toneladas de estrutura, do que resulta a produtividade média de 20 Hh/t.

IV BDI.

n) Este parágrafo traz uma frase esclarecedora: para viabilizar a equalização da nova estimativa com a realidade comercial do certame. Conclui-se que a Petrobras estava interessada, na realidade, em adequar a nova estimativa à proposta escolhida como vencedora e não em perquirir o valor justo a ser pago pelo serviço licitado.

V ESTRADAS DE ACESSO.

o) A respondente não aponta razão objetiva para a diminuição de 80% na extensão das estradas de acesso. A diferença é muito grande para ser aceita sem explicações mais detalhadas.

VI CONCLUSÕES DA RESPONDENTE.

p) Como dito anteriormente, este achado não contempla diretamente eventual prejuízo. Questiona-se aqui exatamente a idoneidade dos fatores utilizados e, por consequência, a precisão da estimativa.

q) A conclusão apontada seria verdadeira apenas se a estimativa revisada não estivesse ainda com valores acima dos preços de mercado.

r) Pela mesma razão exposta na alínea anterior, não se pode taxar de inexequível a proposta da empresa Lintra.

CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA.

A Petrobras não logrou dirimir as inconsistências apontadas na feitura de sua estimativa de preço, nem na reavaliação efetuada.

Desse modo, propõe-se ouvir em audiência o Sr. Sérgio dos Santos Arantes, CPF 335.417.367-04, Gerente de Engenharia de Custo e Estimativas de Prazos da Petróleo Brasileiro S/A Petrobras, para apresentar esclarecimentos acerca da desclassificação da empresa Lintra Linhas de Transmissão S.A. na licitação realizada por meio do Convite Nº 0434.276.07.8, tendo em vista que a empresa contratada para a execução do Contrato 0800.0040676.08.2, decorrente da citada licitação, também apresentou proposta de preço abaixo do limite inferior da estimativa de custos realizada pela Petrobras.

3.7 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado.

3.7.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Tipo - Sobrepreço

Justificativa - A execução deste contrato tem como objeto a construção de uma linha de transmissão com vistas a fornecer energia para todas as obras a serem realizadas para a construção do Comperj. Assim, apesar da gravidade deste achado de auditoria, tendo em vista a materialidade deste contrato (aproximadamente R\$ 8 milhões) frente ao valor do empreendimento (aproximadamente US\$ 8,4 bilhões) e que a sua eventual paralisação implica a interrupção de todas as obras subsequentes, permite-se a continuidade da execução do mesmo.

3.7.2 - Situação encontrada:

Conforme já informado no achado 3.6, no caso do Convite nº 0434276078, foram elaboradas duas estimativas de preços, ao cabo das quais a Comissão de Licitação resolveu considerar vencedora a proposta da empresa Amir Engenharia e Automação Ltda., enquanto desclassificava, por inexequível, a da Lintra - Linhas de Transmissão Ltda.

Os valores propostos foram, respectivamente, R\$ 8.430.201,03 e R\$ 6.627.588,40. A estimativa de custos elaborada pela Petrobras tinha o valor inicial de R\$ 12.164.202,68, reduzindo-se, após revisão, para R\$ 10.544.435,21, admitindo um desvio para baixo até o limite de R\$ 8.962.769,93. Embora abaixo dessa marca, considerou-se a proposta da Amir próxima o bastante para ser considerada exequível. Note-se a subjetividade que permeia os procedimentos usados no julgamento de licitações na estatal.

Isto não obstante, demonstrar-se-á ser plenamente factível o preço proposto pela empresa Lintra, excluída do certame. Para tanto, tomaram-se em consideração contratos recentes da CHESF, para execução de linhas de transmissão no sertão nordestino.

Frise-se a evidente diferença entre as condições de executar-se um empreendimento em zona próxima de um grande centro urbano e outros em região inóspita, no meio da caatinga. Como agravante tem-se que as linhas da CHESF possuem tensão nominal de 230 kV, contra 138 kV do COMPERJ. Para compensar essas vantagens, há que registrar-se que a linha do COMPERJ será executada em circuito duplo.

Isto posto, foram adotados os seguintes procedimentos para a comparação entre os preços:

a) Como, no caso dos contratos da CHESF, a companhia fornece as estruturas, cabos, isoladores e demais componentes elétricos, retiraram-se, dos orçamentos da Petrobras, os valores correspondentes a esses custos.

b) Retiraram-se também, desses últimos, os valores correspondentes a projetos e as built, por não possuírem correspondentes nos contratos da CHESF.

A tabela 3, anexa, demonstra o procedimento. À vista grossa, nota-se que o valor estimado pela Petrobras é da ordem de 10 (dez) vezes o da CHESF. Afora as inconsistências apontadas no achado 3.6, quando a revisão do orçamento modificou quantitativos de serviços, mantendo inalteradas as quantidades de mão de obra correspondentes, consideraram-se excessivas as quantidades de homens-hora referentes a mão de obra direta e indireta.

Alguns equipamentos listados são desnecessários ou estão superdimensionados, levando-se sempre em consideração que são apenas 22 torres de transmissão.

Não se vislumbra, por exemplo, a utilização de duas escavadeiras hidráulicas, considerando-se que as fundações serão em estacas pré-moldadas, necessitando-se escavar apenas o correspondente a blocos de coroamento, o que deverá ser feito manualmente. Este item está orçado em R\$ 107.788,51.

A previsão de utilização de dois caminhões Munck, pelo período de onze meses parece despropositada, bem assim a ocupação de outros três caminhões (dois basculantes e um de carroceria), por cinco meses. A despesa associada a esses caminhões é R\$ 397.942,90.

Está prevista uma ambulância por dez meses. A frota completa-se com uma pick-up tipo Saveiro, duas tipo Hilux e um automóvel para passageiros, todos pelo período de doze meses. O custo total desses veículos é de R\$ 305.077,62.

Pelo exposto, deverão ser esclarecidas as seguintes questões:

- 1) Parâmetros utilizados para a estipulação de quantitativos de homens-hora para cada categoria de mão de obra direta e indireta;
- 2) Parâmetros utilizados para a estimação de quantitativos de horas de cada equipamento;
- 3) Parâmetros utilizados para a estipulação de quantitativos de transportes.

Somente de posse das informações acima, poder-se-á calcular o valor do sobrepreço e correspondente superfaturamento.

TABELA 3 - DEDUÇÃO DE VALORES DOS ORÇAMENTOS COMPERJ

ORÇAMENTO	VALOR TOTAL	MATERIAIS	PROJETOS + 'AS BUILT'	VALOR LÍQUIDO
Prop. Lintra (desclassificada)	6.627.588,40	1.327.000,00	737.395,90	4.563.192,50
COMPERJ - Estim. Rev. A	10.544.435,21	2.773.759,39	835.627,03	6.935.048,79

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sec. de Fiscalização de Obras

COMPARATIVO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO

CONTRATANTE	Nº CONTRATO	TRECHO	DATA REF.	COMP. (km)	TENSÃO (kV)	CIRCUITO	VALOR (R\$)	P. UNIT. (R\$/km)
CHESF	92.2007.2420.00	Funil - Itapebi (BA)	jul/07	198	230	simples	15.642.837,87	79.004,23
CHESF	92.2007.2780.00	Picos - Tauá (PI/CE)	jul/07	183	230	simples	11.341.481,15	61.975,31
CHESF	92.2007.2900.00	Paraíso - Açú (RN)	jul/07	133	230	simples	9.005.960,53	67.713,99
CHESF	92.2007.1130.00	Milagres - Coremas (CE/PB)	abr/07	120	230	simples	9.193.515,80	76.612,63
PETROBRAS	ICJ 0800.0040676.08.2	Prop. Lintra (desclassificada)	jan/08	9,2	138	duplo	4.563.192,50	495.999,18
PETROBRAS	ICJ 0800.0040676.08.2	Prop. Amir (vencedora)	jan/08	9,2	138	duplo	6.229.166,07	677.083,27
PETROBRAS	ICJ 0800.0040676.08.2	COMPERJ - Estim. Rev. A	jan/08	9,2	138	duplo	6.935.048,79	753.809,65

3.7.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

- Contrato 0800.0040676.08.2, Fornecimento de materiais, equipamentos e serviços de Projeto e Execução da Linha de Transmissão 138 kV do COMPERJ., Amir Engenharia e Automação Ltda.

3.7.4 - Critérios:

Lei 11439/2006, art. 115, § 1º; art. 115, caput

Lei 11514/2007, art. 115, § 1º; art. 115, caput

3.7.5 - Evidências:

Folhas de rosto dos contratos CHESF (folhas 105/114 do Anexo 4 - Principal)

Folhas referentes aos orçamentos Petrobras, Amir e Lintra (folhas 111/114 do Anexo 4 - Principal)

Folhas referentes a equipamentos na Revisão A (folhas 52/104 do Anexo 4 - Principal)

3.7.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Apesar de serem bastante claros os questionamentos propostos ao final do presente achado, a Petrobras preferiu ater-se aos aspectos mais gerais da comparação feita com obras similares da CHESF e acrescentar algumas informações, às vezes conflitantes, que passa-se a enumerar.

I COMPARAÇÃO COM CONTRATOS DA CHESF.

a) A comparação pretendida não é possível pelas muitas diferenças entre as regiões e outras características.

O clima, na região do Comperj, é úmido, com muitas chuvas. O solo é alagadiço (inclui fotos), o que demanda equipamentos desnecessários em locais secos como a caatinga, cujo solo é de fácil perfuração e fixação.

Além disso, as torres instaladas no sertão, provavelmente, não demandaram pontos de apoio, pois era o suficiente a sua instalação em série, ao contrário da linha apurada nos presentes autos, cuja segurança exigiu a colocação de equipamentos de arestas que reforçaram a rigidez da base das torres.

A Petrobras possui inúmeros custos com SMS que não são adotados pelas empresas em geral.

Além disso, a mão de obra no sudeste é muito mais cara, ao se comparar a remuneração das categorias estipulada pelos acordos coletivos com os diferentes sindicatos. Aliás, a Auditoria devia ter tido como exemplo os custos das transmissoras de energia elétrica do sudeste, que representam com maior proximidade os preços do empreendimento.

A CHESF, como concessionária de serviço na área de energia, tem conhecimento da área muito superior ao da Petrobras, que figura apenas como consumidora.

As linhas de transmissão da CHESF possuem extensões muitas vezes superiores à da LT do Comperj, de modo que seus custos se diluem. Obviamente os fornecedores diminuem seus preços unitários em função da grande quantidade.

b) A transmissão de Energia Elétrica se baseia no transporte da potência gerada na usina para os centros consumidores. Sabe-se que a potência (P) é o produto da tensão e da corrente ($P = V \times I$). Como o limitador da capacidade de transporte no cabo elétrico é a corrente que ele pode conduzir, para o transporte da mesma quantidade de potência, quanto maior a tensão gerada, menor será a corrente no cabo e, conseqüentemente, será mais fino o cabo do sistema de transmissão.

Portanto, a observação da equipe técnica da Corte de Contas para a relação de tensões de 230 kV e 138 kV não procede, pois a característica física desta diferença implica em cabos mais grossos para as tensões menores e cabos mais finos para as tensões maiores. Com isso, o peso de aço das torres de 230 kV é menor do que o peso do aço das torres de 138 kV pois essas sustentarão um cabo mais pesado, agravando-se ainda pelo sistema construtivo de circuito duplo, ou seja, o dobro da quantidade de cabos mais pesados sendo sustentados por torres muito mais pesadas para suportar o conjunto. Anote-se ainda que cabos mais pesados implicam diretamente em maior custo unitário de aquisição e montagem.

II DOS PARÂMETROS ESTIMADOS.

c) Houve a necessidade de utilização de duas escavadeiras hidráulicas, pois se implantou o material denominado tubulão, enterrado cinco metros abaixo do solo para a fixação das torres com segurança. Remete a fotos.

d) Com relação aos caminhões, é imperioso informar que o canteiro de obras fica a uma distância de cerca de 4 km da entrada do Comperj, na localidade de Porto das Caixas. Deve ser levado em conta que ainda é preciso percorrer cerca de 9 km até o local das obras e que existem duas frentes de trabalho, em lados opostos.

Os caminhões eram necessários devido à grande movimentação de materiais entre o canteiro de obras e as frentes de serviços nos locais das torres, bem como de materiais entre a sede da empresa ou fornecedores e o canteiro de obras.

As duas Hilux foram contratadas para o transporte de pessoal, à mingua do solo de difícil passagem e acesso e a Saveiro para pequenas compras e transporte pontual.

A ambulância decorre da política de SMS da Companhia, em atenção à preservação da saúde e da vida do trabalhador.

e) Todos os demais itens estão demonstrados na documentação técnica encaminhada na estimativa, em anexo (DOC 05), tais como histogramas de MOI, MOD, equipamentos de construção e montagem e canteiros de obra. (folhas 68/146 do Volume Principal)

3.7.7 - Conclusão da equipe:

I - COMPARAÇÃO COM CONTRATOS DA CHESF.

a) Com relação aos assuntos levantados, poder-se-iam opor argumentos como, por exemplo: que o solo na caatinga não é uniforme e, considerando as distâncias, terá havido transposições de serras, vales secos e úmidos, brejos, etc.; que, nas linhas da CHESF também há mudanças de direção, com consequentes estruturas de apoio; que o custo de logística no caso da CHESF é bem mais elevado.

Isto não obstante, consideram-se, no geral, justas as observações trazidas pela Petrobras.

Não se pode, porém, admitir é que seja correto pagar 10 (dez) vezes o valor praticado pela CHESF.

b) Neste ponto, os respondentes revelam desconhecimento do tema, que cumpre esclarecer.

A adoção de determinado nível de tensão em uma linha de transmissão leva em conta diversos fatores, dos quais os mais importantes são a potência a ser transmitida e o comprimento da linha. Para a mesma potência e o mesmo comprimento, a bitola dos cabos realmente é inversamente proporcional ao primeiro fator.

Em linhas de grande extensão, como as da CHESF, entra em cena outro fator determinante, conhecido como efeito Joule, que é responsável pela perda de energia em forma de calor ao longo da condução. Essa perda é maior quanto menor for a bitola do condutor.

Há que considerar também os equipamentos associados - transformadores, disjuntores, chaves, etc.: quanto maior a tensão, maior o custo desses componentes, o que, por este aspecto, leva a escolher-se a tensão no menor nível economicamente admissível.

Do balanceamento dessas duas condições antagônicas é que se adota a melhor opção para o nível de tensão.

Resulta disto que, para um mesmo diâmetro de cabo e uma tensão mais alta, as distâncias entre as fases são necessariamente maiores, assim como a altura mínima dos cabos em relação ao solo e até a largura da faixa de servidão. São necessárias também maiores correntes de isoladores. Tudo isso implica dimensões e custos mais elevados.

Por tudo isso, pode-se afirmar, que as linhas de transmissão de 230 kV são, em regra, bem mais caras que as de 138 kV.

II - DOS PARÂMETROS ESTIMADOS

c) Nada faz sentido na explicação aqui apresentada, a saber:

O pretenso tubulão não é um material e sim um tipo de fundação, que não foi utilizado nesta obra. As fotos da fl. 118 mostram estacas metálicas e as da fl. 121 apresentam dois equipamentos (provavelmente um bate-estaca e uma perfuratriz) que em nada lembram escavadeiras. À guisa de informação, o que se conhece como escavadeira tem por característica um braço articulado em cuja extremidade há uma concha, geralmente dotada de dentes metálicos. Há várias delas, de diversos portes, na obra de terraplenagem do próprio Comperj.

Repete-se, então, a afirmativa contida no achado, de serem desnecessárias as duas escavadeiras.

As fotos da fl. 118 evidenciam outra discrepância entre o previsto e o executado. Enquanto a estimativa previa estacas pré-moldadas de concreto de 0,33 m de diâmetro (fl. 66 do Anexo IV) as fundações, na realidade, foram executadas em estacas metálicas. Não se conhecem justificativas para a mudança.

d) Sobre os veículos, a Petrobras pronunciou-se com generalidades, não logrando esclarecer as quantidades adotadas.

Com o intuito de reforçar a percepção do excesso nos equipamentos, tome-se o caso dos caminhões tipo munck, citados no achado. Esse equipamento serviria para possibilitar a montagem das estruturas metálicas das torres, apenas.

Considerando uma equipe de 15 pessoas para montagem, o serviço relativo a todas as 22 torres estaria pronto em cerca de 1 (um) mês. Na estimativa, como já assinalado, foram considerados dois muncks por 11 meses, ou 22 vezes a quantidade necessária.

e) A documentação apresentada (DOC 05 fls. 140 a 146) não inclui o histograma de mão de obra direta (MOD).

O restante da documentação não atende ao questionamento da equipe de auditoria. Tome-se, por exemplo, o quadro denominado Efetivo Indireto de Civil e Demais Custos Indiretos (fl. 143).

O que se quer saber é, por exemplo, por que se considera um médico apenas entre os meses 6º e 9º, ou dois ajudantes de limpeza somente a partir do 6º mês.

De forma análoga, em que o orçador se baseia para dizer que são necessários 2 caminhões tipo Munck por 11 meses, ou 1 betoneira por 7 meses (segundo o respondente, o serviço se desenvolve em duas frentes).

CONCLUSÃO.

A Petrobras não logrou, nesta manifestação preliminar, esclarecer as questões suscitadas pela equipe de auditoria.

Assim, propõe-se ouvir em audiência o Sr. Sérgio dos Santos Arantes, CPF 335.417.367-04, Gerente de Engenharia de Custo e Estimativas de Prazos da Petróleo Brasileiro S/A Petrobras, para apresentar esclarecimentos acerca do sobrepreço no Contrato 0800.0040676.08.2, referente à construção da linha de transmissão com vistas ao atendimento da obra do Comperj, tendo em vista os valores ofertados pela empresa desclassificada por inexecuibilidade (Lintra Linhas de Transmissão S.A.) e os valores praticados pela CHESF para construção de linhas de transmissão na região nordestina, onde devem ser fornecidas as justificativas para as alterações realizadas entre a Revisão 0 e a Revisão A do respectivo orçamento estimativo, prestando objetivamente as informações necessárias e suficientes acerca da origem dos custos e dos quantitativos considerados para obtenção de todos os preços estimados.

4 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

- | | |
|-----------|--|
| Questão 3 | Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido. (item 3.4) |
| Questão 5 | O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo. (item 3.5) |
| Questão 6 | Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado. (item 3.7) |
| Questão 7 | Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.3) |
| Questão 8 | Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano. (item 3.1) |

Foram identificados, ainda, os seguintes achados sem vinculação com questões de auditoria:

Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU. (item 3.2)

Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação. (item 3.6)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a expectativa de controle, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 140 milhões, decorrente do superfaturamento apontado na execução do contrato de terraplanagem do Comperj.

O complexo petroquímico do Rio de Janeiro Comperj será localizado no município de Itaboraí, região metropolitana do Rio de Janeiro, tratando-se do maior empreendimento individual da história da Estatal, com investimentos previstos da ordem de US\$ 8,4 bilhões, abrangendo uma área de 45 milhões de metros quadrados. O empreendimento apresenta-se como uma solução inovadora, pois usa uma nova alternativa de matéria-prima (óleo pesado proveniente do campo de Marlin) para a produção de produtos petroquímicos, por meio de tecnologias inovadoras de refino.

Apesar do grande volume de recursos alocados à realização do projeto, a dotação orçamentária

necessária à sua consecução não está prevista nem no PPA 2008-2011 e nem nas LOAs de 2008 e de 2009. Por esse motivo, a Secob representou junto ao TCU (TC 021.324/2008-6) a fim de se levantar informações relativas ao empreendimento, já que o mesmo não fazia parte do plano de fiscalização de 2008 pelo fato de a Petrobras não ter informado à esta Secretaria sobre a execução das obras relativas à implantação do Comperj.

A não previsão orçamentária para execução das citadas obras configurou, assim, o primeiro indício de irregularidade levantado no processo original e apontado novamente neste Levantamento de Auditoria (item 3.1 do relatório). Além desse achado, foram levantados indícios de irregularidade relativos a um item constante da planilha de preços do contrato de terraplanagem (Contrato 0800.0040907.08-2): a verba indenizatória, que representa R\$ 130 milhões em um total de R\$ 819,8 milhões (valor original do contrato), destinada a ressarcir custos do contratado com paralisações decorrentes de chuvas e conseqüências, descargas atmosféricas e resgates arqueológicos. Da mesma forma, esse achado voltou a ser apontado neste trabalho, como o item 3.3 do relatório.

Vale comentar que, tendo sido medidos somente 27% dos serviços constantes do contrato de terraplanagem (R\$ 188,3 milhões em R\$ 701,2 milhões, obtido por meio da exclusão do valor destinado à verba indenizatória R\$ 130 milhões do total do contrato R\$ 831.222.927,68 considerando os três primeiros termos aditivos firmados), o valor medido para a verba indenizatória (R\$ 151.448.384,18) já alcançou 116,5% do valor previsto.

Além do contrato de terraplanagem, foram verificados nesta auditoria dois outros contratos afetos à construção do Comperj: o contrato para construção da linha de transmissão (Contrato 0800.0040676.08-2, no valor de R\$ 8.416.735,20) e o contrato para construção da subestação de entrada (Contrato 0800.0043445.08-2, alcançando a cifra de R\$ 24.344.935,78), ambos destinados a servir somente a fase de obras do empreendimento.

No contrato da linha de transmissão, foram levantados dois indícios de irregularidades, onde o primeiro (item 3.6) refere-se a classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital. Das seis propostas apresentadas, quatro delas apresentaram valor abaixo do limite inferior estabelecido na Estimativa de Custos da Contratação da Petrobras. Dessa forma, o departamento competente da engenharia realizou uma revisão no orçamento estimativo, reduzindo o seu valor de R\$ 12.164.202,68 para R\$ 10.544.435,21, em que o limite inferior (-15%) ficou estabelecido em R\$ 8.962.769,93. Mesmo após a redução dos valores iniciais, a empresa Lintra teve sua proposta desclassificada por ter apresentado seu orçamento no montante de R\$ 6.627.588,40, enquanto a empresa adjudicada indicou o valor de R\$ 8.430.201,03, também inferior ao limite apresentado na citada revisão.

Dessa forma, o que se levanta nesse indício (item 3.6) é que a Petrobras não realizou a revisão para a Estimativa de Custos da Contratação de forma clara e objetiva, o que também se pode afirmar quando da utilização dos critérios de classificação das propostas apresentadas, ferindo o princípio da impessoalidade e da isonomia, entre outros.

O outro indício de irregularidade atinente à licitação da linha de transmissão (item 3.7 do relatório) refere-se ao sobrepreço apontado quando da assinatura do Contrato 0800.0040676.08-2, tendo em vista a demonstrada exequibilidade dos preços apresentados pela empresa Lintra, desclassificada por ter apresentado proposta com preços inexequíveis.

Já englobando os três contratos firmados, verificou-se que em seus respectivos orçamentos estimativos

(item 3.5 do relatório) não são apresentadas as composições de todos os serviços que se pretendia contratar, contrariando os princípios de publicidade e de transparência que devem permear os procedimentos licitatórios, conforme indica o próprio Decreto 2745/98, que regulamenta o procedimento licitatório simplificado adotado pela Petrobras.

Direcionando a atenção para os processos licitatórios em andamento atinentes à construção civil do empreendimento do Comperj, foram analisados quatro convites: convite N° 0609626.09.8 (Projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj), convite N° 0622523.09.8 (construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas), convite N° 0541904.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação), e convite N° 0557935.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj).

Nesses quatro convites, foi verificado indício de irregularidade (item 3.4) de mesma natureza que a da verba indenizatória do contrato de terraplanagem, onde são previstas verbas para ressarcimento dos custos atinentes às paralisações decorrentes de chuvas e conseqüências e descargas atmosféricas. De fato, o achado consiste no critério de medição considerado para levantamento do valor a ser ressarcido, onde tais custos são calculados levando em conta os valores unitários constantes dos Demonstrativos de Formação de Preços dos contratos, sendo que nesses documentos são listados os custos operativos dos equipamentos, e não os improdutivos, incentivando os contratados a manterem suas máquinas inoperantes a maior parte do tempo.

Por último, a equipe de auditoria aponta que houve obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU, retratada pelo fato de que nem todas as informações solicitadas foram totalmente fornecidas, tomando como exemplo o fornecimento das informações necessárias e suficientes para o levantamento dos orçamentos estimativos. Verificou-se também que, em muitos casos, o que foi fornecido não atendeu aos formatos solicitados, dificultando os trabalhos de auditoria.

5 - ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator **José Jorge**, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

Determinação a Órgão/Entidade: PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - MME: Com fulcro no art. 245, § 1º, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 42, § 1º, da Lei n.º 8.443/92, abrir prazo improrrogável de 05 (cinco) dias à Petróleo Brasileiro S/A para a apresentação dos seguintes documentos:

1) Orçamento estimativo detalhado, ou estimativa de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel (planilha eletrônica) contendo todas as fórmulas e vínculos utilizados, em que sejam apresentadas as informações necessárias e suficientes para reprodução exata dos custos e quantitativos apresentados e considerados para obtenção de todos os custos e preços estimados para as licitações que levaram à assinatura dos seguintes contratos:

a) Contrato 0800.0040676.08.2 e

b) Contrato 0800.0043445.08.2.

2) Orçamento estimativo detalhado, ou estimativa de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel (planilha eletrônica) contendo todas as fórmulas e vínculos utilizados, em que sejam apresentadas as informações necessárias e suficientes para reprodução exata dos custos e quantitativos apresentados e considerados para obtenção de todos os custos e preços estimados para as seguintes licitações:

- a) convite Nº 0609626.09.8;
- b) convite Nº 0622523.09.8;
- c) convite Nº 0541904.08.8 e
- d) convite Nº 0557935.08.8.

3) Memória de cálculo dos valores estimativos das verbas indenizatórias constantes das planilhas de preços das seguintes licitações:

- a) convite Nº 0609626.09.8;
- b) convite Nº 0622523.09.8;
- c) convite Nº 0541904.08.8 e
- d) convite Nº 0557935.08.8.

4) Nome e CPF dos responsáveis pela elaboração e implantação da metodologia referente à indenização de custos decorrentes de paralisações em função de chuvas e consequências, resgates arqueológicos e descargas atmosféricas, atualmente em uso nos contratos firmados pela Petrobras.

Com fulcro no art. 268, parágrafo 3º, do RITCU aplicar a multa prevista no Inciso V, art. 268, do RITCU ao Sr. JOSÉ SÉRGIO GABRIELLI DE AZEVEDO, Presidente da Petrobrás, CPF 042.750.395-72, em decorrência de obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU. PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 5 DIAS.

Determinação a Órgão/Entidade: PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - MME: Reiterar, à Petrobras, a determinação contida no item 16.1.8 do Acórdão 1854/2009 Segunda Câmara: faça constar, em seus procedimentos licitatórios, como anexos ao edital, cópia do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em observância ao princípio da publicidade que permeia o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado, aprovado pelo Decreto 2745/98, em especial nos itens 1.2, 1.8.1 e 5.3.1, b, do referido Regulamento, salvo quando essa divulgação constituir óbice intransponível à atividade comercial da empresa, fato a ser devidamente justificado no processo licitatório;

PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: CONGRESSO NACIONAL - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso: Encaminhar cópia do Acórdão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, bem como do Relatório de Auditoria, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, informado-a que:

a) Foram encontrados indícios de irregularidades que recomendam a suspensão da execução orçamentária e financeira do Contrato 0800.0040907.08.2, cujo objeto são os serviços de terraplanagem, drenagem e anel viário da área do futuro Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj.

b) Adicionalmente, foram encontrados indícios de irregularidades que recomendam a suspensão da execução orçamentária e financeira das seguintes licitações:

. Edital 0541904.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação)

. Edital 0557935.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj)

. Edital 0609626.09.8 (Projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj)

. Edital 0622523.09.8 (construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas)

c) O saneamento da irregularidade apontada no referido contrato e editais depende de utilização dos custos improdutivos dos equipamentos na forma de medição da verba indenizatória para ressarcimento de custos com paralisações decorrentes de chuvas e descargas atmosféricas.

d) A implementação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj não conta com previsão orçamentária no PPA 2008-2011 e no orçamento de investimentos da Lei Orçamentária do corrente ano.

PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Audiência de Responsável: Sérgio dos Santos Arantes: Ouvir em audiência o Sr. Sérgio dos Santos Arantes, Gerente de Engenharia de Custo e Estimativas de Prazos da Petróleo Brasileiro S/A Petrobras, para apresentar esclarecimentos acerca do sobrepreço apurado no Contrato 0800.0040676.08.2, referente à construção da linha de transmissão com vistas ao atendimento da obra do Comperj, tendo em vista os valores ofertados pela empresa desclassificada por inexecuibilidade (Lintra Linhas de Transmissão S.A.) e os valores praticados pela CHESF para construção de linhas de transmissão na região nordestina, devendo ser fornecidas as justificativas para as alterações realizadas

entre a Revisão 0 e a Revisão A do respectivo orçamento estimativo, prestando objetivamente as informações necessárias e suficientes acerca da origem dos custos e dos quantitativos considerados para obtenção de todos os preços estimados.

PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Responsáveis:

Nome: Sérgio dos Santos Arantes **CPF:** 33541736704

Determinação de Providências Internas ao TCU: Sec. de Fiscalização de Obras: a) Extraia cópias do Anexo III, Volume I, procedendo a sua juntada ao TC 021.324/2008-6, tendo em vista que o indício de irregularidade relativo à verba indenizatória no contrato de terraplanagem, item 3.3 deste relatório, foi originariamente levantado no citado processo;

b) Promover a oitiva da empresa Amir Engenharia e Automação Ltda (CNPJ 03.582.493/0001-03), para que se manifeste, se assim o desejar, acerca do indício de sobrepreço apontado no Contrato nº 0800.0040676.08-2, tendo em vista a possibilidade de o Tribunal determinar futura repactuação, rescisão ou anulação do referido contrato. NÚMERO DE DIAS PARA ATENDIMENTO: 0

6 - ANEXO

6.1 - Dados cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

6.1.1 - Projeto básico

Observações:

Projeto básico nº 1

Data elaboração: 08/11/2007 **Custo da obra:** 16.800.000.000,00 **Data base:** 01/11/2007

Objeto: O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj, empregará tecnologias de ponta para transformar o óleo produzido em Marlim, de baixo valor no mercado, em produtos petroquímicos nobres. Possuirá uma Unidade Petroquímica Básica - UPB - com capacidade de processamento de 150.000 bpd (barris por dia). Nessa unidade serão produzidos etileno, propileno, paraxileno, benzeno, nafta pesada, butadieno, diesel, coque e enxofre. Possuirá ainda uma Unidade Petroquímica Associada - UPA - com capacidade de polietileno, polipropileno, etileno glicol, estireno, ácido terefálico purificado e PET. A plena operação do complexo petroquímico está prevista para dezembro de 2013 (CD de apresentação do empreendimento).

Observações:

O empreendimento do Comperj é composto de vários projetos / contratos, onde grande parte dos projetos / licitações ainda não foram concluídos. Do total de investimentos esperados para o empreendimento, da ordem de US\$ 8,4 bilhões, tem-se que a maior parte dos contratos ainda não foi assinada, nem mesmo há projeto concluído ou orçamento detalhado dos valores dos mesmos.

Assim, a citada data da elaboração do projeto básico refere-se à data de assinatura do Contrato nº 0800.0037080.07.2, cujo objeto é a elaboração de projeto básico e pré-detalhamento das unidades auxiliares dos "Off-sites" e utilidades e de integração das unidades do Comperj. A data-base apresentada também refere-se ao contrato comentado.

Para apresentação do custo da obra, considerou-se a taxa de conversão de R\$2,00 = US\$1,00.

6.1.2 - Contratos principais

Nº contrato: 0800.0037080.07.2

Objeto do contrato: Serviços de engenharia de Projeto Básico e Pré-Detalhamento (FEED) das Unidades Auxiliares dos "Off-Sites" e Utilidades e de Integração das Unidades do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ.

Data da assinatura: 08/11/2007

Mod. licitação: convite

SIASG: --

Código interno do SIASG:

CNPJ contratada:

Razão social: Worleyparsons International, Incorporated

CNPJ contratante: 33.000.167/0001-01

Razão social: Petróleo Brasileiro S.A. - MME

Situação inicial	Situação atual
Vigência: 03/12/2007 a 26/10/2014	Vigência: 03/12/2007 a 26/10/2014
Valor: R\$ 233.889.375,00	Valor: R\$ 233.889.375,00
Data-base: 01/11/2007	Data-base: 01/11/2007
Volume do serviço:	Volume do serviço:
Custo unitário:	Custo unitário:
	Nº/Data aditivo atual: 5 28/05/2009
	Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto: Contrato assinado com valor em Dólar (valor inicial em US\$ 110.487.000,00, valor atual em US\$ 127.287.754,99). Para conversão em Reais, considerou-se uma taxa cambial média de R\$ 1,864 / US\$ 1,00 conforme estabelecido pelo Banco Central por meio da publicação de 19/9 /2007.

5 Termos Aditivos:

TA 1 - Cessão à CNEC Engenharia S.A. dos projetos de instalações prediais, civil, arquitetura, paisagismo, vias de acesso internas, sistemas de drenagem, sistemas elétricos e sistemas de telecomunicações, no valor de R\$ 27.941.607,00, em 8/2/2008;

TA 2 - Transferência de valores entre itens da PPU e substituição da PPU rev. F pela PPU rev. G, em 5/12/2008;

TA 3 - Correção de preços unitários e quantitativos constantes da PPU, em 25/2/2009;

TA 4 - Transferência de quantidades entre itens da PPU, em 25/2/2009; e

TA 5 - Aumento de quantitativo de HH no item 2 da PPU, em 28/5/2009.

Observações:

Nº contrato: 0800.0040907.08.2	
Objeto do contrato: Serviços de Terraplenagem, Drenagem e Anel Viário da área do futuro Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ	
Data da assinatura: 20/03/2008	Mod. licitação: convite
SIASG: --	Código interno do SIASG:
CNPJ contratada: 09.455.260/0001-26	Razão social: Consórcio Terraplenagem Comperj
CNPJ contratante: 33.000.167/0001-01	Razão social: Petróleo Brasileiro S.A. - MME
Situação inicial	Situação atual
Vigência: 15/05/2008 a 28/07/2009	Vigência: 15/05/2008 a 28/07/2009
Valor: R\$ 819.800.000,00	Valor: R\$ 831.222.927,68

Data-base: 01/02/2008	Data-base: 01/02/2008
Volume do serviço: 55.000.000,00 m3	Volume do serviço: 55.000.000,00 m3
Custo unitário: 14,90 R\$/m3	Custo unitário: 15,11 R\$/m3
	Nº/Data aditivo atual: 3 09/03/2009
	Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto: Efetivação de 3 Termos Aditivos:

TA 1 - inclusão de CNPJ do Consórcio no preâmbulo do contrato, em 26/5/2008;

TA 2 - alteração de CNPJ e endereço de duas das empresas consorciadas, em 24/9/2008; e

TA 3 - elevação do valor total do contrato original em R\$ 11.422.927,, com a inclusão dos itens 1.5 (serviços de melhorias no acesso provisório ao Comperj, no valor de R\$ 1.297.927,68) e 2.21 (serviço de fornecimento e aplicação de manta geotêxtil para tratamento de talvegues, no valor de R\$10.125.000,00 - quantitativo de 750.000m²), em 9/3/2009.

Observações:

6.1.3 - Contratos secundários

Nº contrato: 0800.0037080.07.2	
Objeto do contrato: Cessão - Projeto Básico e Projeto de Pré-detalhamento de Engenharia (Front End Engineering Design - FEED), nas seguintes disciplinas: a) Instalações prediais; b) Civil; c) Arquitetura; d) Paisagismo; e) Vias de acesso internas ao COMPERJ; f) Sistema de drenagem. Projeto de Pré-detalhamento de Engenharia (Front End Engineering Desing-FEED), nos seguintes sistemas: a) Sistema elétrico; b) Sistema de telecomunicação.	
CNPJ contratada: 61.564.639/0001-94	Razão social: Cnec Engenharia SA
CNPJ contratante: 33.000.167/0001-01	Razão social: Petróleo Brasileiro S.A. - MME
SIASG: --	Código interno do SIASG:
Data-base: 01/11/2007	Valor atual: R\$ 41.016.071,40
Situação atual: Em andamento.	Vigência atual: 08/02/2008 a 26/10/2014

Observações: Numeração do contrato repetida em função de este ser parte cedida do original (Contrato da WorleyParsons International).

Nº contrato: 0800.0040676.08.2	
Objeto do contrato: Fornecimento de materiais, equipamentos e serviços de Projeto e Execução da Linha de Transmissão 138 kV do COMPERJ.	
CNPJ contratada: 03.582.493/0001-03	Razão social: Amir Engenharia e Automação Ltda.

CNPJ contratante: 33.000.167/0001-01	Razão social: Petróleo Brasileiro S.A. - MME
SIASG: --	Código interno do SIASG:
Data-base: 01/01/2008	Valor atual: R\$ 8.416.735,20
Situação atual: Em andamento.	Vigência atual: 05/05/2009 a 09/08/2009

Observações: Dez termos aditivos firmados, sendo que o último foi assinado em 30/4/2009.

Nº contrato: 0800.0043445.08.2	
Objeto do contrato: Serviços relativos à subestação que visa ao atendimento da obra do COMPERJ, no que tange a análise de consistência do projeto básico, projeto executivo, construção civil, montagem e interligação de equipamentos e módulos, modificações em equipamentos e instalações existentes, comissionamento e testes, apoio à pré-operação e à operação assistida, sob o regime de preço global, para a obra do Comperj.	
CNPJ contratada: 61.074.829/0028-43	Razão social: Abb - Asea Brown Boveri Ltda.
CNPJ contratante: 33.000.167/0001-01	Razão social: Petróleo Brasileiro S.A. - MME
SIASG: --	Código interno do SIASG:
Data-base: 01/04/2008	Valor atual: R\$ 24.344.935,78
Situação atual: Em andamento.	Vigência atual: 11/08/2008 a 09/09/2009

Observações: Dois Termos Aditivos firmados, sendo que a assinatura do segundo deu-se em 20/2/2009.

Nº contrato: 0800.0043876.08.2	
Objeto do contrato: Serviços de análise de consistência, complementação do projeto básico e pré-detalhamento FEED (Front End Engineering Design) dos projetos básicos das unidades U-2300, U-2400, U-2500, U-2600, U-3110, U-3120, U-3210, U-3220, U-3230, U-3240, U-3250, U-3260, U-3265, U-3270, U-3410, U-3420, U-3430, U-3440, U-3450, U-3460, U-3470, U-3480, U-3500, U-3550, U-3600, U-4710, U-4730 integrantes do empreendimento COMPERJ, criação de cadastro do Sistema de Gerenciamento de Condicionamento (SGC) e apoio ao projeto detalhado das Unidades acima citadas, pela Gerência de Projeto e Suprimento da IECOMPERJ	
CNPJ contratada: 30.127.872/0001-86	Razão social: Chemtech Serviços de Engenharia e Software Ltda.
CNPJ contratante: 33.000.167/0001-01	Razão social: Petróleo Brasileiro S.A. - MME
SIASG: --	Código interno do SIASG:
Data-base: 01/06/2008	Valor atual: R\$ 153.828.370,55
Situação atual: Em andamento.	Vigência atual: 25/07/2008 a 05/01/2012

Observações: Contrato apresenta 7 (sete) Termos Aditivos. O último TA foi assinado em 22/4/2009, cujo objeto consta de inclusão de serviços e respectivos valores à PPU do contrato e de revisão do cronograma. O valor total apresentado da avença já engloba os totais acrescentados pelos 7 TAs.

6.1.4 - Editais

Nº do edital: 0609626.09.8

Objeto: Contratação dos serviços de Elaboração de Projeto Executivo e Construção dos Prédios da Fiscalização da Petrobras para a obra do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ

UASG:

Modalidade de licitação: Convite

Data da publicação: 31/03/2009

Tipo de licitação:

Data da abertura da documentação: 05/06/2009 **Valor estimado:** R\$ 66.638.195,11

Data da adjudicação: 20/07/2009

Quantidade de propostas classificadas: 3

Observações:

A data da adjudicação possivelmente será postergada.

Nº do edital: 0622523.09.8

Objeto: Contratação de Serviços de fornecimento, construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas, Itaboraí-RJ, na Região Leste da Baía de Guanabara para o Complex

UASG:

Modalidade de licitação: Convite

Data da publicação: 08/04/2009

Tipo de licitação:

Data da abertura da documentação: 01/07/2009 **Valor estimado:**

Data da adjudicação: 03/08/2009

Quantidade de propostas classificadas:

Observações:

As informações relativas ao Valor estimado do projeto e à Quantidade de propostas classificadas não foram fornecidas. A Petrobras alegou que as informações não estão disponíveis.

Nº do edital: 0541904.08.8

Objeto: Fornecimento mat. e equip., análise de consistência do proj. básico, elaboração do proj. executivo, constr. civil, montagem eletromec., interligações e comissionamento da Unidade de Destilação.

UASG:	Modalidade de licitação: Convite
Data da publicação: 15/09/2008	Tipo de licitação:
Data da abertura da documentação: 23/06/2009	Valor estimado:
Data da adjudicação: 21/08/2009	
Quantidade de propostas classificadas:	

Observações:

As informações relativas ao Valor estimado do projeto e à Quantidade de propostas classificadas não foram fornecidas. A Petrobras alegou que as informações não estão disponíveis.

Nº do edital: 0557935.08.8	
Objeto: Mat., equip. e serv. para análise de proj. básico, elaboração proj. executivo, constr. civil, mont. eletrom., interlig. e comission. das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do COMPERJ	
UASG:	Modalidade de licitação: Convite
Data da publicação: 03/11/2008	Tipo de licitação:
Data da abertura da documentação: 30/06/2009	Valor estimado:
Data da adjudicação: 28/08/2009	
Quantidade de propostas classificadas:	

Observações:

As informações relativas ao Valor estimado do projeto e à Quantidade de propostas classificadas não foram fornecidas. A Petrobras alegou que as informações não estão disponíveis.

Nº do edital: 96-006/08	
Objeto: 3 Compressores Centrífugos: 2 unid. 2200/UCR e 1unid. 2100/UDA	
UASG:	Modalidade de licitação: Convite
Data da publicação: 30/05/2009	Tipo de licitação:
Data da abertura da documentação: 12/06/2009	Valor estimado:
Data da adjudicação: 10/09/2009	
Quantidade de propostas classificadas:	

Observações:

As propostas estão em análise.

As informações relativas ao Valor estimado do projeto não foram fornecidas. A Petrobras alegou que as informações não estão disponíveis.

Nº do edital: 96-001/09

Objeto: 5 Compressores de Ar: 5136/Air Compression Plan - Utilidades

UASG:

Modalidade de licitação: Convite

Data da publicação: 22/05/2009

Tipo de licitação:

Data da abertura da documentação: 26/06/2009 **Valor estimado:**

Data da adjudicação: 24/09/2009

Quantidade de propostas classificadas:

Observações:

A data da abertura da documentação provavelmente será postergada, conforme informação da Petrobras.

As informações relativas ao Valor estimado do projeto e à Quantidade de propostas classificadas não foram fornecidas. A Petrobras alegou que as informações não estão disponíveis.

Nº do edital: 96-003/09

Objeto: 34 Permutadores de Calor em Aço Carbono: 28 unid 2100/UDA e 6 unid 2200/UCR

UASG:

Modalidade de licitação: Convite

Data da publicação: 09/06/2009

Tipo de licitação:

Data da abertura da documentação: 10/07/2009 **Valor estimado:**

Data da adjudicação: 11/11/2009

Quantidade de propostas classificadas:

Observações:

As informações relativas ao Valor estimado do projeto e à Quantidade de propostas classificadas não foram fornecidas. A Petrobras alegou que as informações não estão disponíveis.

Nº do edital: 96-005/09

Objeto: 17 Permutadores de Calor Tipo Breech Lock: 11 unid. 2400/HCC e 6 unid. 2500/HDT

UASG:

Modalidade de licitação: Convite

Data da publicação: 09/06/2009

Tipo de licitação:

Data da abertura da documentação: 10/07/2009 **Valor estimado:**

Data da adjudicação: 11/11/2009

Quantidade de propostas classificadas:

Observações:

As informações relativas ao Valor estimado do projeto e à Quantidade de propostas classificadas não foram fornecidas. A Petrobras alegou que as informações não estão disponíveis.

Nº do edital: 96-009/09

Objeto: 16 Válvulas de divisão de carga para Tambor: 2200/UCR

UASG:

Modalidade de licitação: Convite

Data da publicação: 17/06/2009

Tipo de licitação:

Data da abertura da documentação: 17/07/2009 **Valor estimado:**

Data da adjudicação: 15/10/2009

Quantidade de propostas classificadas:

Observações:

As informações relativas ao Valor estimado do projeto e à Quantidade de propostas classificadas não foram fornecidas. A Petrobras alegou que as informações não estão disponíveis.

Nº do edital: 96-011/09

Objeto: 5 Torres de processo: 3 unid. 4200/DEA e 2 unid. 4470/TGAS

UASG:

Modalidade de licitação: Convite

Data da publicação:

Tipo de licitação:

Data da abertura da documentação: 30/06/2009 **Valor estimado:**

Data da adjudicação: 28/09/2009

Quantidade de propostas classificadas:

Observações:

As informações relativas ao Valor estimado do projeto e à Quantidade de propostas classificadas não foram fornecidas. A Petrobras alegou que as informações não estão disponíveis.

A data de abertura da documentação pode ser alterada, conforme informações da Petrobras.

Não foi informado o dia da publicação

Nº do edital: 96-015/09

Objeto: 2 Compressores Centrífugos - 2300-HDT e 2400-HCC

UASG:

Modalidade de licitação: Convite

Data da publicação: 28/05/2009

Tipo de licitação:

Data da abertura da documentação: 26/06/2009 **Valor estimado:**

Data da adjudicação: 24/09/2009

Quantidade de propostas classificadas:

Observações:

As informações relativas ao Valor estimado do projeto e à Quantidade de propostas classificadas não foram fornecidas. A Petrobras alegou que as informações não estão disponíveis.

A data de abertura da documentação pode ser alterada, conforme informações da Petrobras.

Nº do edital: 96-017/09

Objeto: 4 Compressores Alternativos: 2 unid 4100/UGH e 2 unid. 4730/UGH

UASG:

Modalidade de licitação: Convite

Data da publicação: 05/06/2009

Tipo de licitação:

Data da abertura da documentação: 10/07/2009 **Valor estimado:**

Data da adjudicação: 08/10/2009

Quantidade de propostas classificadas:

Observações:

As informações relativas ao Valor estimado do projeto e à Quantidade de propostas classificadas não foram fornecidas. A Petrobras alegou que as informações não estão disponíveis.

6.1.5 - Histórico de fiscalizações

	2006	2007	2008
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não
Processos correlatos (inclusive de interesse)	12194/2009-9		

6.2 - Deliberações do TCU

Processo de interesse (Deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberação para este Processo de Interesse.

Processo de interesse (Deliberações após a data de início da auditoria)

Processo: 012.194/2009-9 **Deliberação:** AC-2.218-38/2009-PL **Data:** 23/09/2009

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: CONGRESSO NACIONAL - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização: 9.8. encaminhar cópia do Acórdão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, bem como do Relatório de Auditoria, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional,

informado-a que:

9.8.1. foram encontrados indícios de irregularidades no Contrato n.º 0800.0040907.08.2, cujo objeto são os serviços de terraplanagem, drenagem e anel viário da área do futuro Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj, os quais estão sendo objeto de análise no TC-021.324/2008-6, e, tão logo o Tribunal se pronuncie sobre a matéria, será dada ciência à Comissão dos termos da deliberação;

9.8.2. adicionalmente, foram encontrados indícios de irregularidades nos Convites 0609626.09.8; 0622523.09.8; 0541904.08.8 e 0557935.08.8, os quais ainda estão sendo apurados nestes autos, não se recomendando, nesta oportunidade, o bloqueio orçamentário dos respectivos empreendimentos;

9.8.3. a implementação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj não conta com previsão orçamentária no PPA 2008-2011 e no orçamento de investimentos da Lei Orçamentária do corrente ano.

PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 012.194/2009-9 **Deliberação:** AC-2.218-38/2009-PL **Data:** 23/09/2009

Determinação de Providências Internas ao TCU: Sec. de Fiscalização de Obras: 9.7. determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras que extraia cópias do Anexo III, Volume I, procedendo a sua juntada ao TC 021.324/2008-6, tendo em vista que o indício de irregularidade relativo à verba indenizatória no contrato de terraplanagem foi originariamente levantado no citado processo;

NÚMERO DE DIAS PARA ATENDIMENTO: 0

Processo: 012.194/2009-9 **Deliberação:** AC-2.218-38/2009-PL **Data:** 23/09/2009

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: SETOR PRIVADO (VINCULADOR) - empresa Amir Engenharia e Automação Ltda. : 9.6. promover a oitiva da empresa Amir Engenharia e Automação Ltda. (CNPJ 03.582.493/0001-03), para que se manifeste, se assim o desejar, acerca do sobrepreço apurado no Contrato n.º 0800.0040676.08.2, referente à construção da linha de transmissão com vistas ao atendimento da obra do Comperj, tendo em vista os valores ofertados pela empresa desclassificada por inexecuibilidade (Lintra Linhas de Transmissão S/A) e os valores praticados pela CHESF para construção de linhas de transmissão na região nordestina, devendo ser fornecidas as justificativas para as alterações realizadas entre a Revisão 0 e a Revisão A do respectivo orçamento estimativo, prestando objetivamente as informações necessárias e suficientes acerca da origem dos custos e dos quantitativos considerados para obtenção de todos os preços estimados; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 012.194/2009-9 **Deliberação:** AC-2.218-38/2009-PL **Data:** 23/09/2009

Audiência de Responsável: Sérgio dos Santos Arantes: 9.5. promover a audiência do Sr. Sérgio dos Santos Arantes, Gerente de Engenharia de Custo e Estimativas de Prazos da Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras, para apresentar esclarecimentos acerca do sobrepreço apurado no Contrato n.º 0800.0040676.08.2, referente à construção da linha de transmissão com vistas ao atendimento da obra do Comperj, tendo em vista os valores ofertados pela empresa desclassificada por inexecuibilidade (Lintra Linhas de Transmissão S/A) e os valores praticados pela CHESF para construção de linhas de

transmissão na região nordestina, devendo ser fornecidas as justificativas para as alterações realizadas entre a Revisão 0 e a Revisão A do respectivo orçamento estimativo, prestando objetivamente as informações necessárias e suficientes acerca da origem dos custos e dos quantitativos considerados para obtenção de todos os preços estimados; PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Processo: 012.194/2009-9 **Deliberação:** AC-2.218-38/2009-PL **Data:** 23/09/2009

Determinação de Providências Internas ao TCU: Sec. de Fiscalização de Obras: 9.4. determinar à Secob que altere, no sistema pertinente, a classificação de IGP para IGC relativa aos achados de Auditoria 3.3 e 3.4 do relatório de levantamento de Auditoria que inaugura este processo; NÚMERO DE DIAS PARA ATENDIMENTO: 0

Processo: 012.194/2009-9 **Deliberação:** AC-2.218-38/2009-PL **Data:** 23/09/2009

Determinação a Órgão/Entidade: Cientificação a Órgão/Entidade AO ÓRGÃO: PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - MME: 9.3. alertar ao Presidente da entidade que o descumprimento das determinações constantes nos subitens 9.1 e 9.2 supra, sujeita-o à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei n.º 8.443/1992, nos termos do art. 42, § 2º, da mesma Lei; PRAZO PARA CUMPRIMENTO: *****

Processo: 012.194/2009-9 **Deliberação:** AC-2.218-38/2009-PL **Data:** 23/09/2009

Determinação a Órgão/Entidade: PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - MME: 9.2. determinar à Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras que encaminhe a esta Corte o Orçamento estimativo detalhado, ou estimativa de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel (planilha eletrônica) contendo todas as fórmulas e vínculos utilizados, em que sejam apresentadas as informações necessárias e suficientes para reprodução exata dos custos e quantitativos apresentados e considerados para obtenção de todos os custos e preços estimados para as licitações a seguir relacionadas, tão logo concluídos os certames:

9.2.1. Convite n.º 0609626.09.8 (projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj);

9.2.2. Convite n.º 0622523.09.8 (construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas);

9.2.3. Convite n.º 0541904.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação), e

9.2.4. Convite n.º 0557935.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj);

PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 15 DIAS.

Processo: 012.194/2009-9 **Deliberação:** AC-2.218-38/2009-PL **Data:** 23/09/2009

Determinação a Órgão/Entidade: PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - MME: 9.1. com fulcro no art. 245, § 1º, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 42, § 1º, da Lei n.º 8.443/1992, fixar o prazo de 15 (quinze) dias à Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras para a apresentação dos seguintes documentos:

9.1.1. Orçamento estimativo detalhado, ou estimativa de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel (planilha eletrônica) contendo todas as fórmulas e vínculos utilizados, em que sejam apresentadas as informações necessárias e suficientes para reprodução exata dos custos e quantitativos apresentados e considerados para obtenção de todos os custos e preços estimados para as licitações que levaram à assinatura dos seguintes contratos:

9.1.1.1. Contrato n.º 0800.0040676.08.2 (Fornecimento de materiais, equipamentos e serviços de Projeto e Execução da Linha de Transmissão 138 kV do COMPERJ); e

9.1.1.2. Contrato n.º 0800.0043445.08.2 (Serviços relativos à subestação que visa ao atendimento da obra do COMPERJ);

9.1.2. Memória de cálculo dos valores estimativos das verbas indenizatórias constantes das planilhas de preços das seguintes licitações:

9.1.2.1. Convite n.º 0609626.09.8 (projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj);

9.1.2.2. Convite n.º 0622523.09.8 (construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas);

9.1.2.3. Convite n.º 0541904.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação); e

9.1.2.4. Convite n.º 0557935.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj);

PRAZO PARA CUMPRIMENTO: 15 DIAS.

6.3. **Apreciação**

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 012.194/2009-9

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC-012.194/2009-9 (com 1 volume e 9 anexos)

Natureza: Levantamento de Auditoria

Entidade: Petróleo Brasileiro S/A

Interessado: Congresso Nacional

Advogados constituídos nos autos: Idmar de Paula Lopes (OAB/DF n.º 24.882), Carlos da Silva Fontes Filho (OAB/RJ n.º 59.712), Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ n.º 67.460), Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF n.º 10.969) e Claudismar Zupiroli (OAB/DF n.º 12.250)

SUMÁRIO:

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secretaria de Fiscalização de Obras - Secob, no âmbito do Fiscobras, junto à Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras, com vistas a fiscalizar a execução das obras de construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj.

2. Reproduzo a seguir, no essencial, o Relatório levado a efeito pela equipe encarregada dos trabalhos:

“1 - APRESENTAÇÃO

Importância socioeconômica

O Comperj é considerado o maior empreendimento individual da história da Estatal, com investimentos previstos da ordem de US\$ 8,4 bilhões, abrangendo uma área de 45 milhões de metros quadrados no município de Itaboraí/ RJ. O empreendimento está alinhado com as expectativas de geração de empregos, economia de divisas e desenvolvimento tecnológico. Apresenta-se como uma solução inovadora, pois usa uma nova alternativa de matéria-prima para a produção de produtos petroquímicos. A área total do empreendimento engloba 45 km², sendo que a área a ser terraplanada alcança 11 km², com volume de movimentação de terra de 55.000.000 m³ e um anel viário de 20 km.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 345/2009 - Plenário, realizou-se auditoria na Petrobras, no período compreendido entre 1/6/2009 e 3/7/2009.

As razões que motivaram esta auditoria foram os indícios de irregularidade levantados no TC 021.324/2008-6, concernente principalmente ao superfaturamento no contrato de terraplanagem (0800.0040907.08.2).

(...)

2.4 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 863.984.598,66. O volume de recursos fiscalizados aqui informado envolve somente os três contratos alvo de fiscalização deste Levantamento de Auditoria:

- Contrato de terraplanagem da área de implantação do Comperj, no valor de R\$ 831.222.927,68;

- Contrato de fornecimento e construção da Subestação para atendimento da obra de construção do Comperj, no valor de R\$ 24.344.935,78; e



- Contrato de fornecimento e construção da Linha de Transmissão para atendimento da obra de construção do Comperj, no valor de R\$ 8.416.735,20.

(...)

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Tipo - Execução orçamentária irregular

Justificativa - Por previsão constitucional, deve constar na Lei Orçamentária Anual o orçamento de investimento das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto, detalhando os investimentos a serem realizados no decorrer do ano financeiro. Entretanto, tendo em vista a proposta de redação dada à LDO/2010 com relação à definição de irregularidade grave com recomendação de paralisação e considerando que vários contratos relacionados à implantação do Comperj já estão em andamento, cujas paralisações implicariam a desmobilização de todo os equipamentos e pessoal alocados à obra, tal irregularidade pode ser sanada no decorrer da execução dos contratos e processos licitatórios, com a inclusão do orçamento necessário no PPA 2008-2011 e lei orçamentária do ano corrente.

3.1.2 - Situação encontrada:

Este achado de auditoria já foi apontado no TC 021.324/2008-6, que trata de representação da Secob acerca de indícios de irregularidade levantados na construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj. Contudo, como este Levantamento de Auditoria no Comperj (Fiscalis 88/2009) é o primeiro trabalho realizado no âmbito do Fiscobras, optou-se por apontar este indício de irregularidade também no Fiscalis 88/2009, com a posterior proposta de encaminhamento para apensamento do atual processo ao TC 021.324/2008-6.

Os indícios de irregularidade que inicialmente ensejaram a representação da Secob que culminaram em inspeção nas obras de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj da Petrobras, no Estado do Rio de Janeiro, são relacionados ao início da implantação do empreendimento sem previsão orçamentária no PPA 2008-2011 e na LOA 2008. A Secob, por ocasião da seleção de obras que seriam submetidas ao Plenário para compor o plano de fiscalização do Tribunal para o ano de 2008, diligenciou à Petrobras para que informasse a relação com todos os investimentos previstos para o exercício de 2008. Não tendo a Estatal, quando da manifestação, apresentado o Comperj como investimento previsto, constatou-se que o empreendimento não tinha previsão orçamentária específica no PPA 2008-2011.

Por previsão constitucional, deve constar na Lei Orçamentária Anual o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Sabe-se que o Comperj - Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro é uma obra de grande vulto, com duração maior do que um exercício financeiro e teve execução de gastos a partir de 2008 (contrato de terraplenagem), conforme verificado pela execução do contrato e constatação em campo. Se for considerada a fase pré-obra, há de se destacar que os estudos de terraplenagem já estavam em andamento desde agosto de 2007, com a contratação da empresa PCE para a elaboração do projeto de detalhamento (básico e executivo da obra de terraplenagem). Assim, a obra deveria estar inclusa já no PPA anterior ao vigente.

(...)

**3.1.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:**

Na manifestação preliminar apresentada pela Petrobras, a estatal aponta corretamente que este indício de irregularidade já se encontra em discussão no TC 021.324/2008-9, indicando assim somente novos elementos que demonstrem a regularidade do ato praticado pela Petrobras, aqui apresentados.

Conforme aponta a estatal, são qualificados como investimentos, para fins de previsão no orçamento de investimentos - OAI, duas espécies de despesa: i) a aquisição de ativo imobilizado; e ii) as benfeitorias realizadas em bens da União. Contudo, os investimentos aplicados no Comperj não são classificáveis como 'ativo imobilizado', mas sim 'ativo realizável a longo prazo', tendo em vista a destinação que se pretende dar a eles, conforme o modelo de negócio definido pela estatal.

Para tanto, a Petrobras afirma que o fator preponderante para a classificação do investimento como 'ativo imobilizado' é se este ativo visa à manutenção do objeto da própria companhia. Assim, como o ativo em questão (Comperj) destina-se à transferência a uma terceira pessoa jurídica, é correta a sua classificação como 'ativo realizável a longo prazo', até que se realize a citada transferência.

Continuando suas assertivas, a estatal alega, embasada nos ensinamentos do Prof. José Carlos Marion, que é a vontade corporativa que determina o tipo de investimento e a classificação contábil adequada. Sendo assim, o empreendimento foi estruturado considerando a participação de parceiros externos nas sociedades que comporão o complexo. Entretanto, à época da realização dos investimentos iniciais, os parceiros ainda não estavam definidos, o que veio a ocorrer somente em fevereiro de 2009.

Desse modo, a classificação como ativo imobilizado se dá corretamente para as sociedades que comporão o Comperj, e não à Petrobras, o que demonstra adequada, à luz do OAI, a classificação do ativo como 'ativo realizável a longo prazo', e a sua conseqüente não previsão nos orçamentos de investimento referentes aos exercícios anteriores.

Como em fevereiro de 2009 foram constituídas as seis sociedades anônimas que comporão o Comperj, as quais são subsidiárias integrais da Petrobras, será solicitada revisão orçamentária - através da abertura de crédito extraordinário, especial ou adicional - da LOA e do PPA. Sendo aprovada a revisão orçamentária, a Petrobras transferirá o ativo para as sociedades do Comperj. Somente neste momento, o ativo poderá ser contabilizado como 'imobilizado' nas subsidiárias integrais que compõem a estrutura societária do Comperj.

A estatal finaliza suas assertivas afirmando que a Petrobras não podia se manter inerte, esperando a efetivação do trâmite legislativo relativo à aprovação de lei complementar específica que regule a revisão das leis orçamentárias ou a conclusão de todo o processo de constituição societária do Comperj, para iniciar os primeiros passos da implementação do empreendimento (fls. 68/146 do Volume Principal)

3.1.7 - Conclusão da equipe:

Apesar de a estatal afirmar que apresentou na sua manifestação preliminar somente novos elementos que demonstrem a regularidade da não inclusão do investimento relativo ao Comperj nas LOAs 2008 e 2009 e no PPA 2008-2011, tendo em vista que tal indício já está sendo tratado no TC 021.324/2008-6, os argumentos tecidos são idênticos aos já apresentados no citado processo.

Entretanto, apesar de não se discordar, neste relatório do Fiscobras, do entendimento apontado na instrução de 6/5/2009, constante do TC 021.324/2008-6, não se recomenda aqui a paralisação das obras do empreendimento do Comperj em função de seu orçamento não estar previsto no PPA 2008-2011 e na LOA 2009, porém por motivos diversos dos apontados pela estatal, os quais são rebatidos a seguir.



O responsável tenta justificar a ausência de previsão orçamentária para execução do empreendimento no Orçamento de Investimento e no Plano Plurianual baseando-se em dois argumentos principais:

- os gastos realizados no empreendimento estão sendo contabilizados como 'ativo realizável a longo prazo' e não como 'imobilizado' da companhia, em alusão ao disposto no art. 59, § 1º, da Lei n.º 11.514/2007;

- a inclusão do empreendimento nas peças orçamentárias depende da constituição jurídica das sociedades que integrarão o Comperj.

Antes de entrar no mérito da classificação contábil atribuída aos gastos no Comperj pela Petrobras, deve-se ressaltar que as disposições constitucionais sobre o tema têm caráter geral e devem sobrepujar interpretações de cunho contábil.

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art.163, inciso I, que lei complementar disporá, entre outros assuntos, sobre finanças públicas. Entretanto, a matéria em espécie ainda carece de regulamentação por parte do Congresso Nacional.

Assim, fica mantida, a título de norma complementar, os termos da Lei n.º 4.320/1964. Esta lei exige que a Lei de Orçamento faça constar e compreenda a discriminação de todas as receitas e despesas, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e programa de trabalho do Governo (arts. 2º, 3º e 4º).

A fonte e a classificação da receita pública podem advir de impostos, taxas e contribuições, e economicamente está classificada em receita corrente e de capital. Em se tratando da despesa pública, esta se classifica em despesas correntes e de capital. Entre as despesas de capital, encontram-se aquelas destinadas à execução de obras públicas.

Conforme disposto no art. 165, incisos I a III, da CF/1988, que trata do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual:

- o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes;

- LDO menciona as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;

- LOA deve contemplar o orçamento fiscal, de investimento e o da seguridade social. Por orçamento de investimento, entende-se aquele em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Adentrando no mérito da classificação contábil adotada pela Petrobrás para contabilizar os gastos no Comperj, não é correta a classificação destes gastos como ativo realizável a longo prazo na rubrica denominada 'empreendimento em negociação'. A própria natureza dos elementos que irão compor o complexo petroquímico, edificações, movimentações de terra, rodovias, tanques de armazenagem, oleodutos, etc., são ativos 'imobilizados', bens corpóreos por definição.

Estes argumentos já haviam sido prestados em caráter preliminar à equipe de fiscalização. Assim julga-se pertinente as suas conclusões ao reproduzir o disposto no art. 179 da Lei n.º 6.404/1976:

'Art. 179 (...)

II – no ativo realizável a longo prazo: os direitos realizáveis após o término do exercício seguinte, assim como os derivados de vendas, adiantamentos ou empréstimos a sociedades coligadas ou controladas (art. 243), diretores, acionistas ou participantes no lucro da companhia, que não constituírem negócios usuais na exploração do objeto da companhia.

(...)



III – no ativo imobilizado: os direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens; (redação dada pela Lei n.º 11.638/2007)’. (grifos nossos)

Conforme já exposto anteriormente, os elementos do Comperj devem ser classificados como bens corpóreos, além de serem destinados à manutenção das atividades da companhia (refino de petróleo e indústria petroquímica).

O Tribunal já apreciou situação análoga, constatada em auditorias realizadas na Infraero, na qual a referida Empresa Pública julgava que os dispêndios realizados na construção e ampliação de aeroportos deveriam ser classificados como ‘despesas’ e não como ‘imobilizado’, portanto não passíveis de serem incluídos no Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais. Ao apreciar a matéria o Tribunal prolatou o Acórdão 2.063/2006 – Plenário:

‘9.1. com fulcro no art. 45 da Lei n.º 8.443/1992 e art. 251 do Regimento Interno, determinar à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero que:

(...)

9.1.3. abstenha-se de iniciar a execução de qualquer novo empreendimento para o exercício de 2007 se a obra ou serviço não estiver contemplada na Lei Orçamentária Anual;

(...)

9.5. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG que faça incluir nas leis orçamentárias previstas no art. 165 da Constituição Federal de 1988, o orçamento da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero’.

Portanto, pretendia-se dar ao caso um encaminhamento similar. A recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão decorre do entendimento de que cabe ao Poder Executivo, e não à Petrobras, a iniciativa do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

A argumentação de que a inclusão do Comperj nas peças orçamentárias necessita primeiramente da criação e constituição das sociedades que irão compor o empreendimento também não pode ser acatada. Foi a própria Petrobras quem de fato e de direito licitou, contratou e está executando as obras do Comperj. Portanto, a dotação para o Comperj deve ficar vinculada à unidade orçamentária da Petrobras.

O último argumento apresentado pelo defendente foi afirmar que, no caso de sociedades de economia mista que não recebem recursos do orçamento fiscal e da seguridade social, a inclusão de seus investimentos nas peças orçamentárias é motivada pela necessidade de o Poder Legislativo acompanhar a realização das finalidades públicas no desempenho das atividades econômicas destas sociedades, não se tratando de ‘um controle autorizativo de gastos’.

Considera-se que se a tese defendida pelo Sr. José Sérgio Gabrielli fosse acatada, a Petrobras poderia gastar e aplicar seus recursos da forma que bem entendesse, sem a necessidade de autorização pelo Congresso Nacional, a qual se dá mediante a inclusão dos investimentos previstos nas peças orçamentárias.

Não é razoável que investimentos em obra dessa magnitude sejam iniciados sem previsão orçamentária, mesmo sendo a Petrobras uma sociedade de economia mista, que tem mais flexibilidade que outros órgãos da Administração Pública.

Dessa forma, não é apresentada proposta de determinação neste Fiscobras relativa a este achado, tendo em vista que tal irregularidade está sendo tratada no TC 021.324/2008-6, o qual originou as fiscalizações desta Casa no Comperj.



3.2 - Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Tipo - Obstrução ao livre exercício da fiscalização do TCU

Justificativa - Trata-se de irregularidade que não possui potencialidade de ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros e não enseja nulidade dos contratos, visto que não se refere aos contratos fiscalizados, mas ao andamento dos trabalhos de auditoria do TCU. Assim, não acarreta a paralisação da obra nos termos do inciso IV do § 1º do art. 96 da LDO 2009.

3.2.2 - Situação encontrada:

Dos Fatos

Em 27/5/2009 foi encaminhado o Ofício 106/2009-TCU/Secob informando ao Presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, acerca do Levantamento de Auditoria a ser realizado nas obras de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, localizado no município de Itaboraí, RJ.

Em 29/5/2009 foi endereçado ao Presidente da Petrobras e recebido por ele, o Ofício 01-088/2009, solicitando cópia de alguns documentos (preferencialmente em meio digital) e disponibilização de demais documentos, processos e informações. Solicitou-se que tais cópias e documentos estivessem disponíveis a partir do dia 3/6/2009, nas dependências da Secob e a partir do dia 15/6/2009 (início da fase de Execução da auditoria) no local disponibilizado pela Petrobras aos auditores.

No mesmo ofício informou-se que a sonegação de processo, documento ou informação nos prazos fixados ensejaria a aplicação de multa nos termos do art. 268 do Regimento Interno e art. 58 da Lei n.º 8.443/1992.

Atendendo ao Ofício 01-088/2009, foram fornecidos os CDs 01 e 02. Nessas mídias, não constava o atendimento integral aos itens 2.1 (Orçamento Estimativo Detalhado, acompanhados dos memoriais de cálculo dos histogramas de mão de obra e equipamentos, em formato Excel) e 3.3 (Relatórios dos pagamentos a título de verba indenizatória, apresentando analiticamente os cálculos realizados para quantificação do valor a ser pago) solicitados. Foi repassado verbalmente à equipe de auditoria que a política da estatal não permite o fornecimento desse tipo de informação em arquivos do tipo Excel, já que os mesmos foram entregues em arquivos não editáveis, impossibilitando assim a verificação dos vínculos entre os valores apresentados. Além do não fornecimento das memórias de cálculo em arquivos do tipo Excel, os Orçamentos Estimativos Detalhados não apresentavam o devido detalhamento necessário à verificação dos cálculos realizados e premissas utilizadas.

Assim, tendo em vista o não atendimento integral do item 2.1 do Ofício 01-088/2009, ratificou-se a solicitação desse tipo de informação no Ofício 02-088/2009, na forma do item 3, tomando-se maior cuidado na exemplificação do que a equipe de auditoria pretendia obter, acreditando que o fato ocorrido transcorria simplesmente em problemas de comunicação. Verifica-se novamente que a equipe de auditoria realizou a solicitação dos arquivos no formato Excel, com vistas à possibilidade de verificação dos vínculos e valores considerados.

Em atendimento ao item 3 do Ofício 02-088/2009, datado de 17/6/2009, foram encaminhados à equipe o CD 04, onde foi apresentado, com um maior detalhamento, os cálculos realizados para a estimativa dos valores dos futuros contratos. Entretanto, não há detalhamento dos quantitativos apresentados nos histogramas de utilização de mão de obra, materiais e equipamentos, impossibilitando aos auditores a conferência dos números encontrados e verificação da razoabilidade dos critérios adotados. Vale ressaltar o fato de que novamente as informações foram repassadas em arquivos não editáveis, contrariando a solicitação dos arquivos em formato Excel.



Verifica-se que todos os arquivos de memória de cálculo solicitados pela equipe de auditoria em Excel nos ofícios seguintes (Ofício 03-088/2009 e Ofício 07-088/2009) foram fornecidos em arquivos do tipo PDF, não editáveis. Somente as informações relativas às medições dos contratos em execução, solicitadas nos Ofícios de número 01-088/2009 (item 3.2) e 06-088/2009 (itens 1 e 2) foram fornecidas em Excel, porém sem as vinculações e fórmulas necessárias para a verificação dos critérios adotados.

Nota-se também o não atendimento direto ao Ofício 05-088/2006, onde foram solicitados os nomes e CPFs dos responsáveis pelo desenvolvimento e implantação da metodologia de indenização devido a paralisações decorrentes de chuvas e descargas atmosféricas.

Finalmente, com relação às solicitações feitas no Ofício 07-088/2009, a Petrobras não forneceu as informações concernentes aos cálculos dos orçamentos estimativos para contratação de 3 dos 4 editais solicitados. Para tal, a estatal alega que tais informações ainda estão em análise, sendo assim confidenciais, ou que tais cálculos ainda não foram finalizados, tendo em mente o fato de que tais orçamentos são realizados no mesmo tempo que os licitantes formulam suas propostas.

Análise dos Fatos

Verifica-se que a maioria dos itens solicitados e não entregues até o encerramento da fase de execução referem-se a contratos, processos licitatórios, memórias de cálculo e processos de pagamento. São documentos que já estão prontos, que não demandam qualquer trabalho de elaboração. Não há razões para a demora em seu fornecimento.

Ademais, nenhum processo, documento ou informação pode ser sonegado, sob qualquer pretexto, aos analistas deste Tribunal quando da realização de auditoria, consoante previsto no art. 42 da Lei n.º 8.443/1992.

Quanto à não-entrega das planilhas estimativas da Petrobras em formato eletrônico do Excel (extensão xls), conforme solicitado, constata-se obstrução e sonegação, pelo controle e limitação do trabalho de auditoria, pois no formato requerido poderiam ser verificados as fórmulas e os vínculos de cada uma das células (memórias de cálculo) que fundamentaram os custos unitários e totais constantes dessas planilhas impressas. Conhecer essas memórias de cálculo é de fundamental importância para verificar a consistência e a coerência dos custos informados nas estimativas de custos.

Outro fato que também se considera como sonegação é o não-detalhamento, a contento, dos quantitativos utilizados nos cálculos dos orçamentos estimativos utilizados nas licitações afetas ao Comperj. A sonegação das memórias de cálculo das quantidades dos histogramas de equipamentos, materiais e mão de obra torna impossível verificar a destinação dos insumos para cada serviço integrante das obras contratadas, o que torna inviável verificar a proporcionalidade entre as quantidades estimadas com a magnitude dos serviços correspondentes. Por exemplo, no caso do contrato de terraplanagem, não há como aferir se a quantidade estimada de caminhões basculantes está proporcional às quantidades dos serviços a que esses caminhões estão alocados.

Com relação à não-entrega de documentos e informações cabe reproduzir trecho do Voto que acompanhou o Acórdão 1.262/2004-TCU-Plenário sobre questão semelhante, in verbis:

‘19. Portanto, a não ser que se questionem as competências constitucionais do TCU para fiscalizar os administradores da Petrobras, há que se compreender que, se o objeto dos trabalhos desta Corte é a realização de auditorias, inegavelmente os seus Analistas deverão, por dever funcional, ter acesso irrestrito a todo e qualquer tipo de informação, documento ou processo, sob qualquer forma, cabendo ao Tribunal, e tão-somente a ele, definir os meios que devem ser utilizados para obtê-los, consoante expressamente determina o art. 87 da Lei n.º 8.443/1992, devendo ser guardado absoluto sigilo dos trabalhos realizados.

20. Nesse sentido, cumpre lembrar que o art. 42 da Lei n.º 8.443/1992 determina que ‘nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto’, sob pena de aplicação de multa ou afastamento cautelar do responsável. Aliás, outra não poderia ser a orientação da norma, pois se Constituição deferiu a esta



Corte o poder de fiscalizar, não poderia deixar de dar os meios para esse fim. Muito menos poderia permitir ao fiscalizado definir os limites da fiscalização’.

No presente caso, a obstrução à fiscalização do TCU configura-se pelo não-encaminhamento de informações essenciais para a formação de opinião a respeito da regularidade das estimativas de custos assim como dos orçamentos contratados, na medida em que as planilhas disponibilizadas em meio magnético não editável não continham as memórias de cálculo dos valores previstos em cada um dos itens que compõem as aludidas estimativas.

Cabe salientar que a obstrução à fiscalização não se caracteriza só pelo não-atendimento, mas, também, por um atendimento insuficiente que inviabilize a auditoria.

(...)

3.2.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Ao iniciar suas alegações, a Petrobras afirma que envidou todos os esforços para subsidiar os trabalhos do TCU, fornecendo toda a estrutura física necessária para a instalação da equipe e designando um interlocutor com o intuito de atender às solicitações proferidas pela equipe de auditoria, capaz de representar a instituição, não se perfazendo de um mero pólo intermediador.

Em seguida, a Petrobras aponta a atual tendência da Administração Pública, em especial das sociedades de economia mista, na proteção das informações e do conhecimento por elas produzido, tendo em vista as normas recentemente redigidas pelos próprios órgãos. A fim de exemplificar essa tendência, a estatal cita a Resolução n.º 126, de 3/11/1999, do TCU, que dispõe sobre a política de segurança de informações deste Tribunal. Na mesma linha, foi aprovada em dezembro de 2002 a Política de Segurança da Informação do Sistema Petrobras, com fins de preservar a integridade, confidencialidade e disponibilidade de suas informações e seus conhecimentos.

Assim sendo, a segurança da informação recebe um tratamento diferenciado também na Petrobras, sendo que cada informação é classificada segundo seu grau de confidencialidade, assim como o próprio TCU trabalha com suas informações, consoante o art. 8º da Resolução n.º 126/1999-TCU. Dessa forma, faz-se necessária a presença do interlocutor da Petrobras frente à equipe de auditoria do TCU, a fim de que o mesmo forneça a correta classificação das informações a serem repassadas.

Com relação à confidencialidade das informações, a estatal afirma que, de acordo com a sua Política de Segurança da Informação, essa característica visa a garantir que tais informações sejam obtidas somente por pessoas autorizadas e que, de acordo com o Decreto n.º 4.553 de 2002, o acesso a dados ou informações sigilosos deve ser restrito àqueles que realmente tenham necessidade de conhecer tais informações.

Com base no art. 244 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), a Petrobras afirma que as prerrogativas do Analista de Controle Externo não se confundem com as do Tribunal de Contas da União, na medida em que o seu alcance está limitado pelo plano de fiscalização devidamente aprovado em Plenário, que estabelece o objeto de trabalho e, conseqüentemente, a parcela do poder necessária ao exercício da auditoria.

Dessa forma, as equipes de auditorias do TCU somente devem ter acesso às informações da unidade auditada de documentos que estejam relacionados com o objeto do trabalho apontado no acórdão prolatado pelo Plenário. Caso não se enquadre nessas situações, a estatal enxerga que o fornecimento de documentos à equipe de auditoria caracterizaria publicidade de informações da Companhia em desconformidade ao princípio da isonomia que norteia o acesso à informação nas sociedades anônimas.

Assim, deve-se ter em mente a necessidade de se restringir o acesso às informações que não são necessárias à realização do trabalho de auditoria. Na mesma linha, o conceito de disponibilidade da informação está relacionado à ‘garantia de que os usuários autorizados obtenham acesso à informação e aos ativos correspondentes sempre que necessário’. Desse modo, a estatal quer evitar



que informações sigilosas disponibilizadas à equipe de auditoria possam ser expostas nas sessões públicas do TCU e, conseqüentemente, publicadas no Diário Oficial da União.

Tendo defendido tais princípios, a estatal passa a analisar cada um dos pontos indicados no relatório preliminar da fiscalização do Comperj em que a equipe de auditoria diz que houve obstrução à fiscalização.

Com relação ao não-fornecimento de arquivos em meio magnético do tipo Excel, a estatal afirma que o fato de se fornecer as informações em arquivos do tipo pdf e não no tipo Excel não caracteriza obstrução à fiscalização. Continuando suas alegações, a Petrobras afirma que entregou à Equipe Técnica todas as planilhas de estimativa de custos, com as suas respectivas memórias de cálculos. Afirma ainda a existência de precedentes no TCU no sentido de que não haverá obstrução à fiscalização se as informações solicitadas foram devidamente prestadas, ainda que em meio diverso daquele solicitado pela Equipe Técnica.

Já com relação ao fornecimento dos dados dos responsáveis pelo desenvolvimento e implementação da metodologia da verba indenizatória, a estatal alega que não se nega a fornecer tais informações, porém o fornecimento indiscriminado dos dados de todos os inúmeros funcionários que se envolveram nessa atividade somente tumultuaria o trâmite processual na fase em que se encontra, tendo em vista a grande quantidade de pessoas envolvidas. Na sua manifestação, a estatal informa que iniciou o processo de estudos relativos às verbas indenizatórias em atenção às determinações exaradas pelo TCU no Acórdão 639/2006-TCU-Plenário, complementado pelo Acórdão 1.989/2007-TCU-Plenário.

Dessa forma, foi necessária a participação de uma vasta gama de profissionais da Companhia, demandando um longo processo interativo entre tais profissionais, tendo a duração de mais de dois anos de trabalho. Essa atividade requereu uma grande articulação entre todas as unidades de implementação de empreendimentos, não sendo possível assim a individualização da responsabilidade a determinados funcionários que contribuíram positivamente para a elaboração e implementação de tal metodologia.

Finalmente, tendo em mente as solicitações realizadas pela equipe de auditoria sobre quatro processos licitatórios em andamento, por meio do Ofício 07-088/2009, a estatal alega que as informações solicitadas dizem respeito a licitações ainda em curso, conforme já esposado na resposta ao Ofício em referência datada de 16/7/2009. O fornecimento antecipado de tais documentos viola o Item 6.2 do Decreto n.º 2.745/1998 bem como os princípios norteadores da licitação aos quais a Petrobras está vinculada. A Petrobras alega ainda que atua sob a ótica do direito privado, em razão da necessidade de concorrência com outras companhias que atuam no mesmo setor.

Assim, caso informações sigilosas sejam fornecidas ao TCU sem que tenham sido finalizados os processos licitatórios, as sociedades que participam da negociação também seriam partes do procedimento administrativo no âmbito do TCU, tendo direito a acesso aos autos. A estatal lembra ainda que o TCU possui mecanismos para efetuar o controle após a finalização da licitação, podendo reaver qualquer prejuízo eventualmente causado pelas negociações questionadas (fls. 68/146 do Volume Principal).

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Inicialmente, é importante esclarecer que a equipe de auditoria não apontou qualquer observação acerca da estrutura a ela disponibilizada e em nenhum momento questionou a qualidade do atendimento dado diretamente pela pessoa designada pela Petrobras como interlocutora. Nessa ótica, vale comentar que este profissional e seus eventuais substitutos sempre demonstraram a maior boa vontade para atender à equipe de auditoria.

Todavia, verificou-se que quando não foi possível o fornecimento das informações solicitadas exatamente da forma como foram pedidas pelos auditores, esse fato se deu em função de orientações gerais da própria instituição, onde o interlocutor afirmou verbalmente à equipe que o não-atendimento integral às solicitações feitas deveu-se a recomendações da própria Petrobras.



Portanto, como a má qualidade dos atendimentos realizados deveu-se a recomendações de cunho institucional, aponta-se como responsável por este achado o dirigente máximo da companhia auditada, embasado na análise que segue.

Ao tecer comentários sobre a segurança da informação, em especial sobre a integridade, a confidencialidade e disponibilidade da informação, inclusive utilizando-se de normas internas deste Tribunal (Resolução n.º 126/1999 e art. 244 do Regimento Interno, ambas do TCU), a Petrobras tenta convencer a equipe de auditoria de que a restrição imposta à obtenção de informações na auditoria em comento é algo comum na Administração Pública, inclusive ratificado por normas internas deste Tribunal.

Não se discute aqui a necessidade de se proteger informações estratégicas e sigilosas para a atividade da Petrobras ou mesmo de um órgão da Administração Pública. Mas não se pode confundir proteção da informação com o seu fornecimento incompleto ou até mesmo com a sua sonegação às equipes de auditoria do TCU quando em atividades de controle externo devidamente programadas e aprovadas por esta Corte.

É de muito se estranhar que a Petrobras não conheça ou não entenda a função que a equipe de auditoria desta Casa estava desempenhando, de acordo com a CF/88, a Lei Orgânica do TCU e seu Regimento Interno. Tendo em mente o art. 71 da Carta Magna, os artigos 42 e 87 da Lei n.º 8.443/1992 e artigos 244 e 245 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, não restam dúvidas sobre o livre acesso que os servidores desta Casa têm a todos os processos, documentos e informações necessários à realização de seu trabalho.

Da forma com que a estatal apresentou sua manifestação prévia, é passada a esta equipe de auditoria a impressão de que o próprio órgão auditado está apontando quais documentos devem ser disponibilizados e de que forma o serão para a consecução do trabalho de fiscalização atinente ao controle externo a ser realizado pelo TCU. Obviamente, não tem fundamento algum o auditado apontar à equipe de auditoria quais são os documentos pertinentes para a realização do seu trabalho, tendo em vista o fato de que todas as informações solicitadas estão estritamente relacionadas ao objeto da auditoria: a implementação do empreendimento do Comperj.

É fato que até então informações e documentos fundamentais não foram entregues à equipe de auditoria, tais como: i) as memórias de cálculo das quantidades adotadas nos histogramas de insumos (mão-de-obra, materiais e equipamentos) dos contratos firmados/convites lançados, capazes de esclarecer as quantidades adotadas nos orçamentos; ii) atos praticados e documentos existentes nos processos licitatórios ainda não finalizados, em especial os orçamentos estimativos; iii) os departamentos e funcionários responsáveis pela elaboração e implementação de determinadas práticas contratuais e iv) o fornecimento de informações em meio magnético diverso do solicitado.

Rebate-se aqui a alegação dada pela estatal de que o fornecimento de arquivos em meio magnético não editável, tais como pdf, quando solicitados em Excel, não constitui obstrução à fiscalização. Pergunta-se por que razão o órgão se esforça para converter informações que são tradicionalmente trabalhadas em planilhas eletrônicas editáveis, do tipo Excel, para arquivos não editáveis, do tipo pdf. Se a equipe de auditoria solicita uma informação em um determinado tipo de arquivo, característico do meio em que são trabalhados, é porque o fornecimento nesse formato é necessário para o atendimento dos objetivos do trabalho, e não um mero capricho da equipe de auditoria.

Assim, a solicitação das informações relativas às memórias de cálculo dos orçamentos estimativos e das planilhas de medição em meio magnético do tipo Excel se dá para que seja possível a verificação, em tempo hábil, de todas as premissas adotadas e da justeza e procedência dos quantitativos levantados e dos custos considerados.

A Petrobras afirma também que há precedentes do TCU no sentido de que não há obstrução à fiscalização se as informações foram devidamente prestadas, ainda que em meio diverso. Porém, não apresenta o acórdão que firma tal entendimento. Vale comentar também que a imposição de dificuldades adicionais ao trabalho da equipe de auditoria, verificada na entrega de informações em



meios não editáveis ou sem as origens dos valores e fórmulas consideradas, caracterizando manipulação na forma pré-existente dos dados, não deixa dúvida quanto à prática da obstrução ao livre exercício do controle.

Com relação à entrega das informações relativas às planilhas de estimativas de custos, além de não ser fornecido no tipo de arquivo solicitado, o nível de detalhamento das informações não permitiu que a equipe de auditoria verificasse como foram levantados praticamente todos os quantitativos considerados (mão de obra, insumos e equipamentos) e como foram levantados determinados custos.

Quanto ao não-fornecimento das informações relativas ao setor envolvido e respectivos responsáveis na elaboração e implantação da metodologia das verbas indenizatórias, objeto de discussão desta fiscalização e do TC 021.324/2008-6, também se caracteriza, na visão da equipe de auditoria, como obstrução ao livre exercício de fiscalização. Tal enquadramento se deve à sonegação de informações, o que impossibilita a correta responsabilização por critérios de medição antieconômicos, relativos ao pagamento dessas verbas indenizatórias.

Por último, porém não menos importante, também se caracteriza como obstrução à fiscalização do TCU o fato de a estatal não fornecer informações relativas a processos licitatórios em andamento, com a justificativa de que tais informações, ditas como sigilosas, podem ser consultadas posteriormente pelas empresas concorrentes, desequilibrando o poder de negociação entre a estatal e essas empresas. Tal justificativa não tem como prosperar, tendo em vista que determinadas informações apontadas como sigilosas pelos órgãos concedentes, podem e devem ser apresentadas como tal nos autos, de forma que o acesso a essas informações é restrita ao âmbito deste Tribunal.

Desse modo, permanece o indício apontado, onde se propõe a aplicação de multa ao gestor máximo da estatal por violação do disposto no art. 42 da Lei n.º 8.443/1992, constituída na sonegação de informação a servidores do TCU, na atividade de controle externo.

Diante do exposto propõe-se:

A - Com fulcro no art. 245, § 1º, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 42, § 1º, da Lei n.º 8.443/1992, abrir prazo improrrogável de 05 (cinco) dias à Petróleo Brasileiro S/A para a apresentação dos seguintes documentos:

1) Orçamento estimativo detalhado, ou estimativa de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel (planilha eletrônica) contendo todas as fórmulas e vínculos utilizados, em que sejam apresentadas as informações necessárias e suficientes para reprodução exata dos custos e quantitativos apresentados e considerados para obtenção de todos os custos e preços estimados para as licitações que levaram à assinatura dos seguintes contratos:

a) Contrato n.º 0800.0040676.08.2: Fornecimento de materiais, equipamentos e serviços de Projeto e Execução da Linha de Transmissão 138 kV do COMPERJ; e

b) Contrato n.º 0800.0043445.08.2: Serviços relativos à subestação que visa ao atendimento da obra do COMPERJ

2) Orçamento estimativo detalhado, ou estimativa de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel (planilha eletrônica) contendo todas as fórmulas e vínculos utilizados, em que sejam apresentadas as informações necessárias e suficientes para reprodução exata dos custos e quantitativos apresentados e considerados para obtenção de todos os custos e preços estimados para as seguintes licitações:

a) Convite n.º 0609626.09.8: Projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj;

b) Convite n.º 0622523.09.8: construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas;

c) Convite n.º 0541904.08.8: projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação; e



d) Convite n.º 0557935.08.8: projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj.

3) Relação dos responsáveis pela elaboração e implantação da metodologia referente à indenização de custos decorrentes de paralisações em função de chuvas e consequências, resgates arqueológicos e descargas atmosféricas, atualmente em uso nos contratos firmados pela Petrobras, informando seus nomes, CPFs e respectivos cargos/funções.

B - Com fulcro no art. 268, parágrafo 3º, do RITCU, aplicar a multa prevista no inciso V do art. 268 do RITCU ao Sr. JOSÉ SÉRGIO GABRIELLI DE AZEVEDO, Presidente da Petrobras, CPF 042.750.395-72, em decorrência de obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU.

3.3 - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de paralisação

Tipo - Superfaturamento

Justificativa - A referida irregularidade enquadra-se no disposto no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei n.º 12.017/2009 (LDO 2010), haja vista que é materialmente relevante em relação ao valor do contrato e tem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, recomendando o bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do contrato.

3.3.2 - Situação encontrada:

Este achado de auditoria já foi apontado no TC 021.324/2008-6, que trata de representação da Secob acerca de indícios de irregularidade levantados na construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj. Contudo, como este Levantamento de Auditoria no Comperj (Fiscalis 88/2009) é o primeiro trabalho realizado no âmbito do Fiscobras, optou-se por apontar este indício de irregularidade também no Fiscalis 88/2009, com a posterior proposta de encaminhamento para apensamento do atual processo ao TC 021.324/2008-6.

O indício de irregularidade aqui apontado refere-se a critério de medição antieconômico para o item 6.1-Verba indenizatória devido a paralisações, constante do Contrato n.º 0800.0040907.08.2 – Terraplenagem, Drenagem e Anel Viário da área do Comperj. Inicialmente será explicado no que consiste o item 6.1 e seu contexto dentro do contrato, para depois apontar as razões pelas quais o item apresenta critérios de medição antieconômico.

De acordo com a Petrobras, conforme carta ENGENHARIA/IECOMPERJ/SIE – 010/2009 anexa, desde dezembro de 2007 a companhia passou a utilizar na execução de seus contratos de obras a metodologia de pagamento em separado dos custos envolvidos com a paralisação da obra em função de chuvas e descargas atmosféricas. No contrato em comento, o item relativo a essa indenização é o de número 6, regido pelo seu Anexo XI, anexo a este relatório, cujo valor contratado alcança R\$ 130.000.000,00, o que representa 18,9% do valor do contrato, descontando o próprio valor alocado a título de indenização devido paralisações. Vale informar que o item de verba indenizatória não é levado em consideração quando da análise das propostas constantes do processo licitatório, tendo em vista que o seu valor é pré-definido, mantido igual para todas as propostas apresentadas.

O que ocorre é que a forma com que o valor da verba indenizatória foi estimado ao longo do processo licitatório é bastante distinta da forma com que essa verba está sendo medida durante a execução do contrato, disciplinada pelo documento Anexo XI do Contrato n.º 0800.0040907.08.2.

Inicialmente, vale esclarecer o termo estimado. Os dois principais fatores que influenciam no cálculo do montante destinado ao pagamento de verbas indenizatórias é a quantidade de horas ou dias de paralisação efetiva, representado pelo período de tempo em que a execução de serviços não é possível, e o valor unitário a ser pago à contratada pelos equipamentos e mão-de-obra paralisados. O segundo fator, valor unitário a ser pago pela mão-de-obra ou pelo equipamento paralisado, é um



valor pré-determinado, via de regra, de amplo conhecimento e que pode ser controlado. Já o primeiro, relativo ao tempo de paralisação, decorre do comportamento meteorológico no local da obra, podendo ser estimado ao se estudar os registros históricos climatológicos locais, mas que é contabilizado de acordo com os eventos de chuva e descargas atmosféricas que realmente aconteceram ensejando a paralisação dos serviços, devidamente registrados, que podem ultrapassar o quantitativo planejado. Dessa forma, tem-se que o valor alocado ao item de Verba indenizatória é um valor estimado.

Assim, passa-se para uma breve apresentação dos itens que compõem a Verba indenizatória calculada, a qual alcança R\$ 130 milhões conforme PPU contratada.

- Custo improdutivo dos equipamentos: R\$ 38.216.672,66;
- Custo da mão-de-obra direta improdutiva: R\$ 41.798.681,35;
- Custo da mão-de-obra indireta improdutiva: R\$ 16.719.472,64;
- Demais custos indiretos (administração central em 5%, contingências em 3% e lucro bruto em 12%): R\$ 19.346.745,32;
- Custo financeiro em 2%: R\$ 2.321.609,44;
- Impostos e taxas (ISS de 3% e PIS/COFINS alcançando 3,65%): R\$ 8.434.642,11
- CUSTO IMPRODUTIVO TOTAL: R\$ 126.836.723,41 (arredondado para R\$ 130 milhões)

O devido detalhamento dos cálculos realizados pelo Sr. João Veloso de Lima Filho acompanha este relatório.

Verificam-se ainda algumas incongruências levantadas na audiência do responsável pelo cálculo estimativo da Verba Indenizatória: duplicidade de cômputo quando considerada a mão-de-obra direta improdutiva (o Sicro2 considera como o custo improdutivo do equipamento apenas o custo da mão de obra de operação dos equipamentos – operadores e motoristas); adoção de elevado percentual (50%) quanto às incertezas de preço em função do aquecimento de mercado; cômputo de verba de contingência (3%), o que vai de encontro com o objetivo da verba indenizatória; e consideração do lucro (12%), contrariando a restituição somente dos custos envolvidos em decorrência da paralisação da obra. Entretanto, mesmo com os apontamentos realizados, foi considerado para os equipamentos o custo improdutivo, tendo em vista que os equipamentos estão paralisados, não sofrendo depreciação por uso e desgaste das máquinas.

Porém, o citado Anexo XI, em seu anexo B item c) Equipamentos, informa que ‘o custo dos equipamentos será o resultado do produto do valor unitário dos custos de equipamentos (descritos no contrato e efetivamente utilizado no canteiro de obras, com capacidade compatível com as reais necessidades e obtido conforme Demonstrativo de Formação de Preços) pela quantidade de horas em que não foi possível a utilização de cada equipamento’. Como o valor informado no DFP (Demonstrativo de Formação de Preços) do Contrato n.º 0800.0040907.08.2 é o valor do custo operacional dos equipamentos, o contrato iniciou sua execução realizando o pagamento das verbas indenizatórias pagando o custo operativo dos equipamentos, bastante superior aos respectivos custos improdutivos considerados no Sicro2, quando esses se encontravam inoperantes em função de chuva e conseqüências, descarga atmosférica ou resgate arqueológico. Desse modo, é fácil verificar que a verba indenizatória rapidamente alcançaria o valor previsto, muito antes da execução total do contrato, devido às diferenças entre o critério de medição considerado no cálculo da estimativa da verba indenizatória e o critério considerado no Anexo XI, caracterizando critério de medição antieconômico.

Apresenta-se, na Tabela ‘Comparativo entre os custos operativos e improdutivos do CTC e do Sicro2’, comparação entre os custos dos equipamentos constantes do DFP e do sistema de custos rodoviários (Sicro2), considerado como referencial para o contrato em comento. É importante esclarecer que o Sicro considera como custo improdutivo dos equipamentos somente a sua mão-de-obra operativa, representada pelo salário-hora do operador ou motorista. Os custos decorrentes da



depreciação do equipamento e custos de oportunidade de capital, de manutenção e de operação estão considerados no custo operativo do equipamento.

Dessa forma, o que se propôs no TC 021.324/2008-6 é que se pague pelos equipamentos parados nas situações descritas no Anexo XI os custos improdutivos conforme metodologia do Sicro, ou seja, a mão-de-obra do operador ou motorista que opera o equipamento.

Na ocasião da audiência do então responsável, Sr. João de Lima Veloso Filho, gestor do Contrato n.º 0800.0040907.08.2 e responsável pelo cálculo da estimativa do valor a ser pago a título de verba indenizatória da citada avença, foi informado a esta Casa que a Petrobras já passou a adotar os custos improdutivos dos equipamentos contratados, baseando-se em um anexo ao DFP entregue pelo consórcio quando da fase de licitação que informava o valor do custo operativo e do custo improdutivo dos equipamentos a serem alocados à obra. Vale ressaltar que, como esse documento não foi solicitado pela Petrobras durante a fase de licitação, a estatal não o considerou na análise das propostas, como registrado na ATA DE REUNIÃO DE NEGOCIAÇÃO datada de 7/3/2008.

Entretanto, depois de enxergar o equívoco realizado na metodologia de medição da verba indenizatória, a contratante passou a adotar, a partir da 9ª medição (26/12/2008 a 25/1/2009), conforme questionamento realizado durante este levantamento de auditoria e respondido por mensagem eletrônica em 25/6/2009, os valores apresentados pela contratada durante a fase licitatória que supostamente envolvem somente os custos improdutivos dos equipamentos contratados. Só que mesmo considerando os custos improdutivos ora considerados pela Petrobras, de acordo com a tabela apresentada pelo consórcio durante o processo licitatório, os custos operativos do Sicro estão sendo superados pelos custos improdutivos contratados, conforme pode ser verificado pela citada Tabela 'Comparativo entre os custos operativos e improdutivos do CTC e do Sicro2'.

Por fim, com vistas à quantificação do superfaturamento, mantiveram-se nesta análise as mesmas premissas consideradas até a instrução constante do TC 021.324/2008-6, datada de 6/5/2009, em que foram ouvidos em audiência o Presidente da Petrobras, Sr. José Sérgio Gabrielli De Azevedo, e o gestor do Contrato n.º 0800.0040907.08.2, Sr. João de Lima Veloso Filho. Ou seja, os valores pagos dentro do item 6.1 - Verba indenizatória, do Contrato 0800.0040907.08.2, com vistas a remunerar os equipamentos, são indevidos, sendo classificados como superfaturamento, tendo em mente que o Sicro considera como custo improdutivo somente aquele destinado ao ressarcimento da mão-de-obra operacional dos equipamentos, o qual já está contemplado nas medições da mão-de-obra paralisada.

Assim, do valor total medido para o item 6.1 (R\$ 151.448.384,18), dividido em R\$ 140.060.000,79 para indenização dos equipamentos e R\$ 11.388.383,39 para indenização de toda mão-de-obra envolvida, tem-se um superfaturamento de R\$ 140.060.000,79.

Vale ressaltar que o valor medido para a verba indenizatória já ultrapassou em 16,5% o valor previsto (R\$ 130.000.000,00), sendo que até a medição de número 12 (26/3/2009 a 25/4/2009) foram medidos somente 26,9% do valor contratual, desconsiderando o valor medido para as verbas indenizatórias.

(...)

3.3.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Apesar de este achado estar sendo tratado originariamente no TC 021.324/2008-6, a Petrobras pretende nesta manifestação reiterar e reafirmar a sua firme posição sobre o ressarcimento de custos em virtudes das chuvas, detalhando a mencionada metodologia de ressarcimento de custo e explicando as razões pelas quais a metodologia Sicro é inaplicável como sistema referencial de custos para o ressarcimento em questão.

De acordo com a equipe de auditoria, os custos dos equipamentos deveriam ser pagos tendo como parâmetro o custo dos equipamentos improdutivos estabelecido pelo Sicro (mão-de-obra direta



envolvida na operação das máquinas), os funcionários relacionados diretamente ao serviço e a mão-de-obra indireta relacionada à mão-de-obra direta.

Em sua defesa, o auditado apresenta trecho do manual do Sicro 2 que esclarece os conceitos de custo operativo e de custo improdutivo dos equipamentos utilizados para realização dos serviços apresentados. Resumidamente, o manual define custos improdutivos como aqueles relacionados aos tempos de espera decorrentes da sequência de atividades normais da obra, relacionados à eficiência de utilização dos equipamentos dentro da patrulha mecânica considerada para consecução do serviço. Ou seja, o conceito de custo improdutivo do Sicro 2 refere-se a uma hipótese qualitativamente distinta em relação ao ressarcimento realizado em virtude do custo de propriedade do equipamento.

Assim, o que a estatal aponta é que a metodologia considerada pela Secob de utilizar o custo improdutivo apontado pelo Sicro 2 não se aplica ao ressarcimento de custos em relação aos dias parados em virtude das chuvas, tendo em vista que o Sicro 2 estabelece um custo improdutivo para equipamentos parados em virtude das próprias contingências usuais inerentes a realização do serviço, como, por exemplo, um caminhão a espera de carregamento.

- CUSTO IMPRODUTIVO X CUSTO DE DISPONIBILIDADE

Ao princípio desse tópico, a Petrobras volta a afirmar que a metodologia considerada para indenização em função das paralisações visa somente a ressarcir os custos de propriedade dos equipamentos, ou seja, os custos de disponibilidade dos equipamentos que permanecem à disposição do empreendimento nos dias em que as condições meteorológicas impedem a realização de serviços contratados. Ao apresentar as parcelas que compõem os custos de propriedade, a estatal cita os seguintes custos:

- custos de preservação;*
- custos com aluguéis; e*
- custos de depreciação e oportunidade de capital.*

Dessa forma, a estatal pretende comprovar que os custos decorrentes dos intervalos de tempo em que os equipamentos deixam de operar devido às chuvas não podem ser interpretados como os custos improdutivos delineados pelo Sicro 2, já que estes custos não se aplicam aos eventuais períodos em que os equipamentos estão parados em decorrência de chuva.

Finalmente, ao comentar as parcelas de lucro e contingências consideradas no cálculo estimativo da verba indenizatória a ser considerada na licitação das obras de terraplanagem, drenagem e anel viário do Comperj, a estatal afirma que esse cálculo não possui procedimento padronizado, apresentando uma série de incertezas, tais como o conhecimento dos tipos e quantidades de equipamentos envolvidos na obra e seus custos. Entretanto, o Anexo Contratual XI é que define a forma com que os custos decorrentes das paralisações serão contabilizados e ressarcidos. Assim, os percentuais relativos à contingência e ao lucro considerados no cálculo estimativo não são utilizados como critério de medição dos custos, não sendo assim ressarcidos à contratada (fls. 68/146 do Volume Principal).

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Como já comentado na descrição da situação encontrada, o indício de irregularidade relativo à verba indenizatória com fins de ressarcimento dos custos decorrentes de paralisação em função de chuvas e conseqüências, descargas atmosféricas e resgates arqueológicos está sendo tratado originariamente no TC 021.324/2008-6, que trata de representação da Secob nas obras de implantação do Comperj.

Na mesma linha argüiu a Petrobras ao início de sua manifestação, onde a discussão sobre tal assunto refere-se a um desdobramento do citado processo.

Vale lembrar que a apresentação deste indício neste Levantamento de Auditoria (Fiscalis 88/2009), conforme apresentado no início da descrição da situação encontrada, se deu em função de



essa ser a primeira abordagem sobre o Comperj no âmbito do Fiscobras. Assim, optou-se por apontar este indício de irregularidade também no Fiscalis 88/2009, com a posterior proposta de encaminhamento para apensamento do atual processo ao TC 021.324/2008-6.

Se confirmado o efetivo pagamento de R\$ 151 milhões, o montante previsto para a verba indenizatória (R\$ 130 milhões) já se encontra extrapolado com pouco mais de um quarto de execução física (27%) dos serviços constantes do contrato. Ressalte-se que, em termos do cronograma originalmente estabelecido pela Petrobrás, a obra de terraplanagem já deveria estar 100% concluída.

No montante de R\$ 151 milhões medidos a título de verba indenizatória, considera-se haver um indício de superfaturamento de R\$ 140 milhões, relativo aos valores pagos para ressarcimento de equipamentos parados (fl. 360 do anexo III, volume I). Enfatizando-se que a metodologia para apuração dos custos improdutivos dos equipamentos considera os critérios adotados pelo Sistema de Custos Rodoviários do DNIT, ou seja, os custos improdutivos dos equipamentos restringem-se aos salários dos seus operadores e estes já estão contemplados na verba indenizatória da mão-de-obra parada em virtude de chuvas e descargas atmosféricas.

É oportuno ressaltar que o Contrato n.º 0800.0040907.08.2 teve sua vigência expirada em 28/7/2009. Alguns jornais veicularam notícias afirmando que o referido contrato foi prorrogado por mais 60 dias (por exemplo, reportagem do dia 28/7/2009 publicada no jornal O Globo), mas este aditivo não consta dos autos e não foi encaminhado ao TCU até o presente momento. Não é de se estranhar que apenas 26,86% dos serviços tenham sido executados no período de vigência contratual. Afinal o Consórcio está auferindo lucro muito superior com a indenização prevista na verba indenizatória do que auferiria para executar a obra.

De acordo com as cláusulas 13.1.1 e 13.1.2 do Contrato n.º 0800.0040907.08.2, a lentidão no cumprimento contratual ou o não-cumprimento de prazos são motivos suficientes para a rescisão contratual, sem direito à indenização por parte da contratada. Por seu turno, a cláusula 13.2.1 estabelece que o Consórcio poderá responder por perdas e danos da Petrobras no caso de o contrato ser rescindido por culpa do Consórcio.

Dessa forma, como esse achado de auditoria está sendo objeto de discussão neste momento no TC 021.324/2008-6, propomos a juntada de cópias da documentação que compõe o anexo III e seus volumes ao citado processo, a fim de dar prosseguimento à discussão sobre esse assunto nos autos em que foi originariamente levantado este indício de irregularidade.

3.4 - Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de paralisação

Tipo - Demais irregularidades graves no processo licitatório

Justificativa - A irregularidade detectada enseja a suspensão das execuções física, orçamentária e financeira das licitações em comento tendo em vista que as obras ainda não se iniciaram, sendo o momento da licitação oportuno para a sua paralisação com vistas a sanar o indício de irregularidade apontado.

3.4.2 - Situação encontrada:

Este achado de auditoria assemelha-se ao apontado no contrato de terraplanagem (Contrato n.º 0800.0040907.08.2), com a diferença de que as licitações em que foi verificado este indício ainda não foram finalizadas.

O indício de irregularidade aqui apontado refere-se a critério de medição antieconômico para o item relativo à verba indenizatória devido a paralisações. Foi verificado que se adotou a metodologia de ressarcimento do custo incorrido pela paralisação da obra em função de chuvas e conseqüências e descargas atmosféricas nos convites 0609626.09.8 (Projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj), 0622523.09.8 (construção e montagem da



ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas), 0541904.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação) e 0557935.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj).

O único convite em que se sabe o valor do Orçamento Estimativo para Contratação é o de número 0609626.09.8 (Projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj), calculado em R\$ 65.047.993,35. Além desse valor, foi estimado o montante de R\$ 1 milhão para a verba indenizatória. Para os outros convites, apesar de não se conhecer os valores relativos aos orçamentos estimativos, já são apresentados nas minutas dos contratos os valores referentes às respectivas verbas indenizatórias. Para o convite 0622523.09.8 (construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas), está previsto o montante de R\$ 3 milhões. Já para os convites 0541904.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação) e 0557935.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj), está previsto o valor de R\$ 40 milhões para cada um deles.

O pagamento da verba indenizatória é regulamentado por anexo específico, que acompanha o contrato a ser firmado. Verificou-se assim que o custo a ser ressarcido pela paralisação dos equipamentos será o resultado do produto do valor unitário dos custos de equipamentos (descritos no contrato e efetivamente utilizados no canteiro de obras, com capacidade compatível com as reais necessidades e obtido conforme Demonstrativo de Formação de Preços) pela quantidade de horas em que não foi possível a utilização de cada um deles. Como o valor informado no DFP (Demonstrativo de Formação de Preços) dos contratos informa o valor do custo operacional dos equipamentos, o pagamento das verbas indenizatórias dar-se-á pagando o custo operativo dos equipamentos, bastante superior aos respectivos custos improdutivos considerados no Sicro2, quando esses se encontram inoperantes em função de chuva e conseqüências ou descarga atmosférica. Desse modo, é fácil verificar que a verba indenizatória, da forma como está descrito nos respectivos anexos, estará remunerando os contratados pelos equipamentos parados da mesma forma que remunera os equipamentos em operação, estimulando-os assim a manterem suas máquinas paradas, já que recebem o mesmo valor para literalmente ficarem de braços cruzados.

Portanto, caracteriza-se o critério de medição antieconômico.

Dessa forma, o que se propõe aqui para os convites de número 0609626.09.8, 0622523.09.8, 0541904.08.8 e 0557935.08.8 é que se pague pelos equipamentos parados nas situações de chuva ou de descargas atmosféricas os custos improdutivos conforme metodologia do Sicro, ou seja, a mão-de-obra do operador ou motorista que opera o equipamento.

(...)

3.4.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

A estatal divide sua manifestação em três pontos principais.

Nas considerações preliminares, a Petrobras afirma que os valores estimados com vistas ao ressarcimento das paralisações decorrentes de chuvas e conseqüências e descargas atmosféricas somente serão pagos com base nas ocorrências realmente verificadas e acompanhadas no decorrer da obra, devidamente registradas e comprovadas pela fiscalização da obra a cargo da estatal. A Petrobras alega que a prática de se incluir nos futuros contratos item relativo ao citado ressarcimento visa à obtenção de um orçamento menos inflado e mais transparente, retirando-se da peça contratual o risco que os contratados normalmente inserem em suas propostas com vistas a ressarcir os custos advindos das possíveis paralisações.

A fim de defender tal procedimento, o órgão apresenta comentário de Marçal Justen Filho à alínea 'd' do inciso II do artigo 65 da Lei n.º 8.666/1993, onde o doutrinador afirma que tais práticas têm o objetivo de que a Administração apenas responderá por esses custos se e quando efetivamente ocorrerem, em vez de arcar sempre com o custo de eventos meramente potenciais.



No item relativo à inaplicabilidade das premissas apontadas pelo Sicro 2 ao ressarcimento dos custos incorridos com a paralisação das obras, a estatal apresenta as mesmas razões apresentadas na sua manifestação relativa ao item 3.3 deste relatório. Cita que os custos improdutivos apresentados pelo Sicro 2 visam ao pagamento dos equipamentos que estejam inoperantes em função da dinâmica das equipes mecânicas, esperando o momento oportuno para entrarem em ação, enquanto o equipamento principal está em operação.

Cita ainda que a Secob baseou-se no fato de que o valor a ser pago para esse fim será supostamente calculado por meio do resultado do produto dos valores unitários dos equipamentos previstos no Demonstrativo de Formação de Preços (custos produtivos), pela quantidade de horas em que não foi possível a utilização de cada um deles. A fim de rebater tal suposição, a Petrobras afirma que tais preços unitários do DFP usados como base de cálculo para o pagamento de verbas por paralisação decorrente de eventos climáticos são meramente indicativos, não havendo vinculação absoluta com os custos produtivos indicados no DFP. Para tal, a estatal pagará somente os custos de propriedade dos equipamentos colocados à disposição, quando da paralisação das obras, ou seja, os seus próprios custos de disponibilidade.

Finalizando esse tópico, a companhia apresenta entendimento da equipe de auditoria do TCU responsável pela fiscalização da Refinaria do Nordeste (RNEST), em que foi aceita a necessidade de se considerar outros custos além dos custos improdutivos previstos no Sicro 2.

Em seu último tópico, relativo à composição do custo improdutivo no caso de chuvas e descargas elétricas, a estatal afirma que esse perfaz-se somente nos custos relacionados à mão-de-obra envolvida nos serviços e aos custos de propriedade dos equipamentos. Afirma ainda que o cálculo dos custos de propriedade dos equipamentos é realizado caso a caso, de acordo com as variáveis que são aplicáveis em cada situação específica. Para se levantar os custos de propriedade, deve-se levar em consideração os custos de preservação, os custos com aluguel e aqueles relativos à depreciação e à oportunidade de capital.

Assim, novamente, a Petrobras afirma que os custos a serem ressarcidos serão os custos parciais obtidos pela multiplicação das horas paralisadas de cada categoria profissional ou equipamento pelo valor unitário dos custos horários, obtidos no Demonstrativo de Formação de Preço (DFP) apresentado pela Contratada.

Nesse sentido, a estatal espera afastar o entendimento da equipe de auditoria de que a metodologia utilizada para o pagamento devido a paralisações, em razão de eventos climáticos, estaria estimulando os contratados a manterem os equipamentos parados. (folhas 68/146 do Volume Principal)

3.4.7 - Conclusão da equipe:

Com relação ao primeiro tópico em que a Petrobras dividiu sua manifestação, esta equipe de auditoria concorda com a alegação apresentada de que o valor apontado para os itens relativos à verba indenizatória nos citados convites, em função de paralisações decorrentes de chuvas e descargas atmosféricas, constitui-se em valor meramente estimativo. Assim, conforme aponta a própria companhia, a estatal realizará o pagamento efetivo pelos dias parados após medição periódica, com base nas ocorrências que levem à paralisação realmente verificadas e acompanhadas no curso das obras.

Quanto a essa metodologia não restam dúvidas e nem há discordância. O problema reside na forma como está previsto tal ressarcimento: os custos a serem ressarcidos serão os custos parciais obtidos pela multiplicação das horas paralisadas de cada categoria profissional ou equipamento pelo valor unitário dos custos horários, obtidos no DFP apresentado pela Contratada.

Com relação à inaplicabilidade do Sicro 2 para a metodologia de ressarcimento adotada pela companhia, esta equipe de auditoria se coaduna ao entendimento apontado pela equipe responsável pelos trabalhos de auditoria realizados no âmbito do TC 009.758/2009-3, em que ela se manifestou pela necessidade de se considerar outros custos além dos improdutivos previstos no Sicro. Entretanto,



a manifestação apresentada continua se baseando apenas em argumentos teóricos, não apresentando nenhum valor de quanto seriam os custos a serem adotados para ressarcimento no âmbito da verba indenizatória e continua sem descrever os critérios para se apurar os custos de disponibilidade dos equipamentos.

E assim permanece no tópico relativo à composição do custo improdutivo. A subjetividade da metodologia adotada para o cálculo dos valores adotados como verba indenizatória pode ser comprovada pela afirmação da estatal de que o cálculo dos custos de propriedade é elaborado caso a caso. Ao apontar que os custos de propriedade desses equipamentos são compostos pelos custos de preservação, de aluguel e de depreciação e oportunidade do capital, a estatal não apresenta memoriais de cálculo nem mesmo valores numéricos para embasar seus argumentos, mantendo suas manifestações no campo teórico e generalista.

Dessa forma, mantém-se o posicionamento do relatório preliminar.

Neste momento não se propõe audiência tendo em vista a sonegação de informações relativas aos nomes dos responsáveis pela elaboração e implantação da metodologia de ressarcimento dos de paralisações decorrentes de chuvas e conseqüências e descargas atmosféricas.

De posse dessas informações, será proposta a audiência dos responsáveis com vistas a apresentarem memórias de cálculo COMPLETAS que demonstrem a obtenção dos valores destinados ao ressarcimento dos custos decorrentes de paralisações da obra decorrentes de chuvas ou descargas atmosféricas, contemplando de forma clara todos os custos a serem ressarcidos, quais sejam: (i) mão-de-obra direta; (ii) mão-de-obra indireta vinculada à mão-de-obra direta paralisada e (iii) equipamentos paralisados.

As memórias deverão ser acompanhadas das metodologias empregadas no cálculo dos quantitativos de mão-de-obra e equipamentos paralisados, além de demonstrar o critério que se utilizou para vincular a mão-de-obra indireta à direta que estiver paralisada e como se chegou aos custos unitários da mão-de-obra e dos equipamentos. As memórias de cálculo também devem indicar os conceitos e parâmetros utilizados para estimativa dos dias de chuva.

3.5 - O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.

3.5.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Tipo - Demais irregularidades graves no processo licitatório

Justificativa - O não detalhamento do orçamento-base ou da estimativa de preços, nomenclatura adotada pela Petrobras para o mesmo objeto, tem-se mostrado corriqueiro nas contratações de obras realizadas pela estatal fiscalizadas pelo TCU.?

Apesar de essa ausência de informações dificultar as atividades do controle externo e tornar o processo licitatório menos transparente aos interessados, não se propõe a paralisação das obras contratadas, a fim de não se atrasar o desenvolvimento do empreendimento COMPERJ.

3.5.2 - Situação encontrada:

Como regra, os editais de licitação da Petrobras não são acompanhados de qualquer estimativa de preços, sob o argumento de que o conhecimento desse valor pelos licitantes induziria o das propostas, reduzindo a amplitude de uma possível economia para a empresa.

Esta atitude é contrária ao entendimento do TCU. A necessidade da juntada da estimativa ao edital está analisada no Acórdão 3.360/2007 – 2ª Câmara, cuja inteligência sobre o tema foi



corroborada, em sede de reexame, pelo recente Acórdão 1.854/2009 – 2ª Câmara, aprovado na sessão de 14 de abril do corrente ano. Lá ficou assente, como determinação à Petrobras:

‘16.1.8. faça constar, em seus procedimentos licitatórios, como anexos ao edital, cópia do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em observância ao princípio da publicidade que permeia o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado, aprovado pelo Decreto 2745/98, em especial nos itens 1.2, 1.8.1 e 5.3.1, ‘b’, do referido Regulamento, salvo quando essa divulgação constituir óbice intransponível à atividade negocial da empresa, fato a ser devidamente justificado no processo licitatório;’

Evidentemente que os contratos de obras analisados neste processo, referentes a i) terraplenagem, ii) subestação elétrica e iii) rede de transmissão, não apresentam características especiais nem relação com a atividade fim da empresa, inexistindo qualquer impedimento que justifique o sigilo dos respectivos orçamentos.

Independentemente do tipo de serviço licitado, a manutenção do segredo sobre os cálculos estimativos, como é de praxe, carece de razão de ser. Se os preços contratados, indicativos do real valor dos serviços, ficam fazendo parte do processo licitatório, à vista de quem o acessa, não há por que ocultar a estimativa.

Na presente auditoria, pelo Ofício de Requisição 02-88/2009, foram solicitadas as informações relativas aos contratos examinados, nos seguintes termos:

‘3. Planilhas, em arquivo magnético do tipo Excel, que deram origem aos valores apresentados nos documentos de título ‘ESTIMATIVA DE CUSTOS PARA CONTRATAÇÃO’, relativas aos contratos firmados apontados na Tabela 2. Tomando como exemplo o documento denominado ‘ESTIMATIVA DE CUSTOS PARA CONTRATAÇÃO - CONVITE N.0434.276.07.8’, relativo ao projeto e construção da Linha de Transmissão de 138 kV do COMPERJ, o que está se pedindo refere-se, de acordo com o item 10 (Notas), às planilhas arquivadas na ENGENHARIA/SL/ECP, que deram origem aos valores apresentados na estimativa de custos;’

A Petrobras apresentou, pelo CD-04, diversos arquivos com demonstrativos de formação de preços, mas nada foi esclarecido quanto à origem de quantidades.

Qualquer orçamento baseia-se na conjugação dessas duas grandezas: quantidade e preço.

De início, decompõe-se o objeto em unidades de serviços: tantos metros cúbicos de escavação, de concreto, outros tantos metros quadrados de alvenaria, de reboco, de coberturas, e por aí segue.

Em seguida, são elaboradas as composições de custos unitários, onde cada unidade de serviço é dividida em suas partes essenciais, os insumos. Por exemplo, para executar-se um m² de alvenaria, serão gastas quantidades de tijolos, cimento, areia, horas de pedreiro, de ajudante, uma parcela atribuída a equipamentos e ferramentas, como betoneira, andaime, colher de pedreiro, etc. O produto dessas quantidades pelos preços correntes fornecerá o custo direto do m² de alvenaria (custo unitário). O custo de toda a alvenaria da obra é dado pelo produto da quantidade medida nos projetos pelo respectivo custo unitário.

Repetido esse procedimento para todos os serviços, tem-se o custo direto total.

Sobre esse custo é aplicado então um percentual conhecido como BDI, ou LDI, que se presta a remunerar despesas indiretas, como administração da obra, impostos, taxas e o lucro da empresa. Este será o preço pago pela obra.

A Petrobras utiliza metodologia um pouco diferente. Para determinar o custo direto, ela agrupa todos os insumos, apresentando uma relação em que constam, de um lado, os materiais e, de outro, quantidades totais de horas das diversas categorias de trabalhadores. Explicando, numa obra hipotética, é listada a quantidade de 10.000 horas-homem (HH) de pedreiro, que seria a soma dos tempos necessários para todos os serviços que demandassem esse profissional, como alvenaria, concreto, pisos, revestimentos, etc. Esse processo é repetido para cada categoria (carpinteiro, ~~ferreiro, pintor, ajudante e outros mais~~)



A memória de cálculo demonstrativa dessas horas não foi apresentada, impossibilitando, na prática, a função do controle sobre os orçamentos.

Ademais, para a estimativa de despesas indiretas, o fazedor do orçamento imagina uma equipe de funcionários necessária para a execução das tarefas auxiliares. Este proceder introduz um componente subjetivo importante, porquanto depende de avaliação de cada profissional.

Seja como for, as estimativas da Petrobras, pelo menos para os três contratos de obra aqui analisados, mostraram-se desconexas da realidade, com resultados variando entre 40% e 50% acima do valor contratado. Isto se deve, evidentemente, a inconsistência das premissas utilizadas, que deverão ser necessariamente repensadas.

Note-se que o desvio máximo admitido pelo CONFEA – Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, definido pela Resolução 361/91 é de 15%, in verbis:

‘Art. 3º - As principais características de um Projeto Básico são:

(omissis)

*f) definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento)’.
Este também é o percentual de desvio (para menos) admitido pelos próprios elaboradores, na maior parte dos orçamentos da Petrobras.*

Tendo em mente o advento da Lei n.º 8.666/1993, esse percentual de variação tende a diminuir, considerando os maiores cuidados necessários à elaboração do projeto básico apontados em no inciso IX, art. 6º.

Voltando-se ao procedimento adotado nos certames, a comissão de licitação recebe a estimativa elaborada no setor competente (ENGENHARIA/SL/ECP), em envelope lacrado, na data fixada para a apresentação das propostas pelos concorrentes. O orçamento é entregue sem qualquer detalhamento, indicando apenas os valores totais estimados para materiais e serviços e fixando valores de desvio provável, cujo intervalo, para cima e para baixo da estimativa, varia em função do menor ou maior grau de precisão do orçamento, sendo este grau proporcional à qualidade do projeto, mais ou menos detalhado. A tabela que se vê ao final deste achado relaciona os valores constantes das estimativas dos três contratos de obras analisados com os efetivamente contratados.

É de supor-se que esses limites serviriam de marcos para aceitação das propostas, mas não necessariamente acontece isto, suscitando dúvidas quanto a real serventia das estimativas.

Oportuno ressaltar que, se a Comissão de Licitação responsável pelo processamento do Convite 0436281078 (terraplenagem), não houvesse ignorado o limite mínimo fixado na estimativa, teria causado prejuízo aos acionistas da empresa que ultrapassaria a casa dos R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

Nesse convite, quatro das sete propostas apresentadas ficaram abaixo do valor considerado como mínimo admissível.

Em resumo, os três contratos auditados neste processo foram celebrados com valores abaixo do limite mínimo fixado.

(...)

3.5.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

A Petrobras enviou extenso documento (fls. 68 a 146) procurando rebater as falhas apontadas. Aproveita-se a divisão dos assuntos levada a efeito pela respondente para resumir suas assertivas e, ao final, analisá-las.

***I – DISCRICIONARIEDADE QUANTO À METODOLOGIA PARA REALIZAR A ESTIMATIVA
DE CUSTOS EM FACE DO DECRETO N.º 2.745/1998.***



a) Preliminarmente, reproduz a afirmação contida no Relatório de Fiscalização de que os editais de licitação da Petrobras não são acompanhados de estimativa de preços, para apontar suposta contradição da unidade técnica quando esta objeta quanto à forma de elaboração das estimativas.

b) O Decreto n.º 2.745/1998, que regula os procedimentos licitatórios no âmbito da empresa, prevê a estimação de custos sem estabelecer sua decomposição até o que se convencionou denominar de preço unitário. Esta liberdade na escolha do método de orçar foi-lhe conferida de forma deliberada pelo legislador. Não é adequado o critério apontado no Relatório de Fiscalização, o item 9.1.5 do Acórdão 1.387/2006 – Plenário, posto que o julgado referia-se à Procuradoria-Geral do Trabalho, aplicando-se taxativamente o art. 7º, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993. Com efeito, não existe determinação legal que obrigue a Petrobras a detalhar quantitativos e preços unitários do orçamento.

c) A ferramenta legal aplicável à Companhia (Decreto n.º 2.745/1998) permite o pleno cumprimento dos princípios basais da Administração Pública, trazendo transparência e economicidade às suas contratações, ao passo que lhe confere os instrumentos técnicos e jurídicos para concorrer, em condições de igualdade, no mercado petrolífero.

d) A estimativa realizada pela Companhia tem em conta parâmetros reconhecidos como ferramenta confiável da estimativa de preços. A equipe responsável é especializada e aplica a cada caso concreto as adaptações necessárias de acordo com os requisitos do edital.

e) São aceitas apenas propostas de preços confiáveis, que estejam dentro da margem de aceitabilidade estipulada pela Companhia, a qual pode ser revista em casos especiais.

II – O RIGOR NA ELABORAÇÃO E O PAPEL DA ESTIMATIVA DE CUSTO NAS LICITAÇÕES DA PETROBRAS.

f) A Petrobras adota metodologia própria para estimação de custos, visto que necessita compatibilizar as estimativas de preços às exigências feitas em seus editais. Visando elucidar a forma como são elaboradas as estimativas, define o significado de termos associados a quatro documentos: Estimativa de Custos, Demonstrativo de Formação de Preços, Planilha de Preço Unitário e Estrutura Analítica de Projeto.

g) A Estimativa de Custos é documento interno da Petrobras e serve para avaliar a viabilidade das propostas apresentadas pelos licitantes. É elaborado por área específica da Empresa, obrigada a manter o mais rigoroso sigilo dos valores estimados para cada contrato.

h) Ressalta que a análise realizada pela Petrobras, por mais qualificada que seja, não tem a ambição de antecipar com exatidão o valor contratual, nem cabe pretender que a faixa de aceitabilidade fixada (valor máximo ou mínimo) tenha caráter absoluto para a licitação, embora seja a referência inicial para a Comissão de Licitação.

i) A margem de aceitabilidade é ditada por normas internacionais (AACE International) e nacionais (CONFEA). A faixa de aceitabilidade serve como referencial a priori, mas é admissível, em situações especiais, sua própria revisão, a qual inclusive pode ser provocada pelo próprio resultado licitatório.

j) Os Demonstrativos de Formação de Preços (DFPs), apesar de seguirem modelo concebido e formatado pela Companhia, são preenchidos pelas empresas licitantes. Nesse documento os proponentes subdividem os valores atribuídos aos custos diretos, indiretos e BDI. Assim, é possível conferir a razoabilidade dos valores e identificar eventuais falhas na proposta. A Planilha de Preços Unitários (PPU) serve apenas de parâmetro de medição e pagamento de serviços contratados a preço unitário, enquanto que um contrato a preço global é medido por meio do avanço físico de uma EAP – Estrutura Analítica de Projeto.

k) A estimativa da Companhia adota como fonte de informação os documentos constantes do projeto básico, os histogramas de pessoal e equipamentos necessários ao desenvolvimento da obra, especialmente para lidar com os quantitativos. Ainda para este fim, vale-se de sua experiência



acumulada com o escopo de dimensionar os números totais para cada item que será cotado (homem-hora, unidades dos equipamentos, etc.).

l) Para precificar os insumos, a SL/ECP recorre a bancos de dados de mercado amplamente reconhecidos pelas maiores empresas e associações do país, como o ABEMI e PINI/VOLARE, Revista Construção, Data Folha, tabelas de sindicatos locais, entre outros, considerando as especificações técnicas relacionadas pela gerência responsável pelo projeto. Conforme o caso, calcula os ajustes necessários às exigências da obra.

m) Da parte dos licitantes, estes têm total liberdade para repartir os valores de sua proposta, haja vista as inúmeras possibilidades de rateio dos custos fixos e variáveis na PPU (linear, proporcional, etc.). Para que se obtenha o melhor preço, o que deve ser analisado é a consistência e a economicidade do preço total ofertado com a estimativa de custos referencial.

n) Lembra que a constitucionalidade da liberdade de formação de preço está garantida na Constituição Federal que elegeu, em seu artigo 1º, a livre iniciativa como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e, no artigo 170, estabeleceu a livre concorrência como um dos Princípios Gerais da Ordem Econômica.

o) A formação dos preços praticados pelas empresas varia enormemente a depender de fatores que especifica: despesas gerais de funcionamento, disponibilidade de equipamentos e pessoal, condições junto a fornecedores, etc. Varia também na maneira como cada empresa dilui seus custos gerais em seus contratos.

p) Importa à Companhia escolher na licitação a proposta que, ao mesmo tempo, represente maior vantagem econômica e garanta a qualidade e a segurança necessárias à execução do escopo contratado. Neste contexto, cabe à Petrobras examinar se o preço total oferecido é idôneo e se sua composição não contém algum elemento que verdadeiramente coloque em risco a boa execução contratual ou distorça a legislação aplicável.

q) Cita impeditivo expresso no Manual de Procedimentos Contratuais, documento complementar ao Decreto n.º 2.745/1998, para interferir na composição de preços unitários da licitante vencedora e remata o tópico asseverando que essa metodologia de quantificação não acarreta qualquer prejuízo para a Companhia, mormente porque o pagamento somente ocorre após a conclusão total dos serviços, ou proporcionalmente à sua efetiva realização, de acordo com avanço físico da obra, atestado em conformidade com os critérios de medição estabelecidos no contrato.

III – CONSIDERAÇÕES SOBRE A DIFERENÇA DE PREÇOS ENTRE AS ESTIMATIVAS E AS PROPOSTAS MENCIONADAS NO RELATÓRIO.

r) As estimativas da Petrobras são elaboradas de modo conservador, levando em conta as soluções mais convencionais em relação à cadeia produtiva do setor. As Comissões de Licitação tem ciência disto e devem, diante de alguma variação mais significativa, entender se é oportuno o reexame da estimativa. Foi isso que aconteceu nos três casos analisados.

s) A partir dos dados colhidos no certame, fez-se o reexame das estimativas, considerando-se as soluções apresentadas pela proposta colhida no certame. As próprias peças que encaminham as revisões esclarecem quais foram os aspectos (itens) que ensejaram a alteração da estimativa, não se afigurando oportuno neste item adentrar nas especificidades.

t) Afirmando que ao final de cada um dos três procedimentos, foi possível confirmar que se estava diante de propostas bem favoráveis e ao mesmo tempo seguras quanto à exequibilidade.

IV – DA NECESSIDADE DE MANTER AS ESTIMATIVAS EM SIGILO.

u) A Petrobras entende que a divulgação da estimativa por ocasião do lançamento do edital, por constituir fator que pode sugerir alguma indexação de preços e, principalmente, um óbice à negociação no final do certame, contraria tanto a letra e o espírito do Decreto n.º 2.745/1998 quanto a lógica empresarial. Aduz que na iniciativa privada nenhuma empresa contratante revela sua estimativa para a contratada, daí resultando que o sigilo com que é tratada a previsão de custo nas



contratações se aplica a qualquer tipo de contrato da Companhia, e não apenas àqueles relacionados a sua atividade-fim (fls. 68/146 do Volume Principal).

3.5.7 - Conclusão da equipe:

I – DISCRICIONARIEDADE QUANTO À METODOLOGIA PARA REALIZAR A ESTIMATIVA DE CUSTOS EM FACE DO DECRETO N.º 2.745/1998.

a) *Inexiste a contradição entrevista pela respondente pelo fato de haver-se apontado que: ‘Como regra, os editais de licitação da Petrobras não são acompanhados de qualquer estimativa de preços’. A estimativa evidentemente existe, apenas não acompanha o edital.*

b) *Não se vê como é possível elaborar uma estimativa idônea sem decompor-se os serviços em seus quantitativos e preços básicos. Na própria manifestação da Petrobras pode-se ler:*

‘Para otimizar seus trabalhos, a SL/ECP estrutura as informações e desenvolve os dados de acordo com o escopo e com o regime da contratação. Em se tratando de contrato por preço global, soma os quantitativos que são extraídos do projeto básico e de suas peças acessórias, multiplica cada item pelo respectivo preço unitário, e normalmente agrupa as informações em torno das planilhas de custos diretos, de custos indiretos e do BDI. Ao final, obtém o valor que tecnicamente acredita estar próximo daquele que será obtido no processo licitatório’.

O que ocorre é que a Petrobras encobre esses dados, considerando que o sigilo sobre eles é de importância capital. Este aspecto está analisado no achado 3.2 deste relatório.

A referência ao item 9.1.5 do Acórdão 1.387/2006 – Plenário não possui razão visível, uma vez que o relatório cita textualmente o item 16.1.8 do Acórdão 1.854/2009 – 2ª Câmara. Sobre o disposto neste último, a respondente silencia.

c) *Não resta dúvida que o Decreto n.º 2.745/1998 permite o cumprimento dos princípios da Administração Pública, como não poderia deixar de ser. Quanto a trazer transparência e economicidade às contratações da Petrobras, são consequências sobre as quais pairam sérias dúvidas, como se verá à continuação.*

d) *Por mais competentes que sejam os técnicos orçamentistas da Petrobras, ninguém pode ser especialista em tudo e haverá sempre assuntos alheios ao conhecimento da equipe. Nesses casos as adaptações feitas por ela carecerão de fundamento, e o julgamento das propostas, sem base objetiva, estará prejudicado. Trecho da manifestação em que dá esclarecimentos sobre o contrato de linha de transmissão (fl. 111) corrobora este entendimento:*

‘Ainda que a PETROBRAS seja uma das maiores do mundo, inclusive em tecnologia de produção e refino de petróleo, não detém a Companhia o know-how específico de projeto e construção de linhas de transmissão, e nem tem interesse em dominar tal expertise visto que, além de inviável economicamente, não diz respeito à sua atividade-fim’.

e) *Propostas, segundo dito, são aceitas apenas se estiverem dentro dos limites estipulados pela Companhia. Todavia, por julgamento subjetivo dos membros da Comissão de Licitação, poderá ser solicitada revisão da estimativa.*

Percebe-se, desse modus faciendi, clara afronta aos princípios da impessoalidade e do julgamento objetivo.

II – O RIGOR NA ELABORAÇÃO E O PAPEL DA ESTIMATIVA DE CUSTO NAS LICITAÇÕES DA PETROBRAS.

f) *Não ficou claro por que a Petrobras tem de utilizar metodologia própria para ‘compatibilizar as estimativas de preços às exigências feitas em seus editais’.*



A forma consagrada pelo uso e determinada pela Lei – ‘orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários’ (Lei n.º 8.666/1993 – Art. 40, § 2º, II) – é perfeitamente adequada para tal fim.

g) Neste tópico, a manifestação refere-se ao processo de feitura da estimativa de custos e do sigilo exigido da equipe orçadora. Como dito anteriormente, este ângulo está analisado nos achados 3.1 e 3.2.

h) Ao contrário do afirmado, a Petrobras deveria, sim, perscrutar as quantidades e preços, visando a aproximar-se ao máximo do valor justo dos serviços licitados. Os limites da faixa de aceitabilidade deveriam ser entendidos como marcos inflexíveis, sob pena de, em se observando sua transposição, desqualificar-se a estimativa.

A boa qualidade da estimativa na Petrobras reveste-se de importância maior, tendo em vista que o procedimento habitual de licitar-se com convites em lista fechada cria um ambiente de concorrência restringida, em que a baixa competitividade impele os preços para cima.

i) A revisão da estimativa após o conhecimento das propostas é uma prática inaceitável no âmbito da Administração Pública por malferir os já citados princípios da impessoalidade e do julgamento objetivo.

j) Este ponto é meramente explicativo, não cabendo comentários.

k) Aqui a respondente afirma utilizar a experiência acumulada pelos orçadores para dimensionar os números totais de homens-hora, equipamentos, etc.

Este componente subjetivo, no entender da equipe de auditoria, é provavelmente a causa principal das distorções nos valores totais estimados, principalmente para serviços que não pertencem à prática da Companhia. O aspecto é dissecado, em caso concreto, no achado 3.1.

l) Note-se que a citação dos bancos de dados não contempla o SINAPI, sistema a que deveria submeter-se por imposição legal. Lei n.º 11.768/2008 (LDO 2009), Art. 109, verbis:

‘Art. 109. O custo global de obras e serviços executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal’.

Citou-se a LDO 2009 por ser a correspondente ao ano em curso, mas a disposição vem sendo reiterada por vários anos.

A forma de apresentação da estimativa torna praticamente impossível a tarefa de comparação com o sistema determinado na Lei.

m) À luz do disposto na alínea anterior, não apenas o preço total deve ser perquirido, mas também os preços unitários componentes do valor do contrato. Esta é mais uma razão por que deve ser modificado o sistema de cálculo de orçamentos no âmbito da Petrobras.

n) Não se vislumbra o nexo entre a liberdade na forma de orçar com o conceito de livre iniciativa, insculpido na Lei Maior. Entende-se que este termo se refere ao direito que tem o cidadão de escolher qualquer trabalho, ofício ou profissão e de associar-se para fins lícitos, conforme especificado nos incisos XIII e XVII do art. 5º.

Quanto à alusão à livre concorrência, cumpre dizer que a Petrobras, na prática, vive a cerceá-la, ao escolher como padrão de licitação a modalidade de convite para suas contratações.

Neste sentido, cabe assinalar que um dos maiores avanços trazidos pela Lei n.º 8.666/1993 foi exatamente o banimento dos convites em lista fechada, que o Decreto n.º 2.745/1998 restabeleceu e a Petrobras elegeu quase como modalidade obrigatória.



Para coibir a adoção indiscriminada desse tipo de licitação, o Acórdão 1.854/2009 – 2ª Câmara, citado no início deste achado e confundido com outro pela Petrobras, determina àquela estatal:

‘16.1.6 escolha a modalidade de licitação levando em conta os fatores relacionados no item 3.3 do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado, aprovado pelo Decreto n.º 2.745/1998, para não adotar indistintamente a modalidade Convite para licitar obras e serviços, exceto quando tal procedimento constituir óbice intransponível à atividade negocial da empresa, fato a ser devidamente justificado nos autos do processo licitatório’.

Torna-se oportuno e conveniente a monitoração do cumprimento das determinações exaradas nesse aresto.

o) Concorde-se com o entendimento expresso, com a ressalva de que os componentes têm de ser avaliados sob a ótica da razoabilidade e comparação com outros empreendimentos e sistemas referenciais de custos.

p) Como já dito anteriormente, não apenas o preço global deve ser analisado.

q) Evidentemente que todo o arcabouço do método adotado conflita com dispositivos legais apontados (LDO) e com determinações do TCU, ao mesmo tempo em que impede, ou dificulta sobremaneira, a atividade do controle. Repise-se que a forma tradicional de orçar não implica qualquer prejuízo às atividades da Petrobras.

r) Vide análise das alíneas ‘h’ e ‘i’.

s) Não foram postas à disposição da equipe de auditoria as peças mencionadas, exceto à referente ao contrato da linha de transmissão.

t) Apenas o processo licitatório do contrato da linha de transmissão abriga o procedimento da revisão. Nos outros não há qualquer menção à revisão.

IV – DA NECESSIDADE DE MANTER AS ESTIMATIVAS EM SIGILO.

u) Entende-se que o Acórdão 1.854/2009 – Segunda Câmara, ao julgar pedido de reexame, analisa o assunto de forma irretocável, tornando ociosas reflexões adicionais.

CONCLUSÃO

Considerando que os fatos relatados ocorreram em data anterior à promulgação do Acórdão 1.854/2009 – 2ª Câmara, que estabeleceu os procedimentos adequados relativamente aos vícios ora apontados, deixa-se de apontar responsáveis por essa irregularidade.

3.6 - Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação.

3.6.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Tipo - Demais irregularidades graves no processo licitatório

Justificativa - A execução deste contrato tem como objeto a construção de uma linha de transmissão com vistas a fornecer energia para todas as obras a serem realizadas para a construção do Comperj. Assim, apesar da gravidade deste achado de auditoria, tendo em vista a materialidade deste contrato (aproximadamente R\$ 8 milhões) frente ao valor do empreendimento (aproximadamente US\$ 8,4 bilhões) e que a sua eventual paralisação implica a interrupção de todas as obras subseqüentes, permite-se a continuidade da execução do mesmo.

3.6.2 - Situação encontrada:

O Convite n.º 0434276078, cujo objeto era a ‘execução dos serviços de projeto e execução da linha de transmissão de 138 kV’ para o COMPERJ, foi distribuído a nove empresas, das quais seis



acudiram à licitação, apresentando as propostas constantes da Tabela 1, inserta ao final deste achado.

Do Relatório da Comissão de Licitação, tem-se:

‘2.1 – Em 14/1/2008, foram recebidas a documentação e as propostas das 6 (seis) empresas relacionadas a seguir...

(...)

3 - ABERTURA DOS ENVELOPES E ANÁLISE DAS PROPOSTAS COMERCIAIS

3.1 – A estimativa elaborada pela PETROBRAS (ANEXO III), que serviu de referência, inicialmente, para análise e julgamento das propostas, é de R\$ 12.164.202,68, com margem aceitável de variação superior até R\$ 14.597.043,21 (+ 20,00%) e inferior até R\$ 10.339.572,28 (-15%).

3.2 – Tendo em vista que quase 70% (setenta por cento) das propostas recebidas apresentaram valor abaixo do limite inferior da estimativa da Petrobras, a Comissão de Licitação entendeu que a referida estimativa deveria ser reavaliada.

3.3 – Feita a reavaliação da estimativa de custos, onde foram corrigidas algumas distorções, os novos valores para efeito de verificação de aceitabilidade das propostas são os seguintes: valor total estimado de R\$ 10.544.435,21 e valores de desvio provável de R\$ 8.962.769,93 (-15%) e R\$ 12.653.322,25 (+20%), considerando a margem inferior e superior, respectivamente.

(...)

3.5.2 – As propostas das empresas Lintra Linhas de Transmissão Ltda. e Vetor Engenharia Ltda. foram desclassificadas com base no item 4.2 alínea ‘b’ do convite, por apresentarem preços inexequíveis e excessivos, respectivamente’.

O item 4.2-b do convite não estipula qualquer condição objetiva para o comando, dispondo genericamente que serão desclassificadas as propostas ‘com preços excessivos ou manifestamente inexequíveis’.

Passa-se a explicar como se deu a mudança de valor realizada pela ENGENHARIA/SL/ECP, setor responsável pela feitura das estimativas. Ao fim da revisão, a empresa Amir Engenharia e Automação Ltda. foi proclamada vencedora do certame, ao passo que era desclassificada aquela que tinha apresentado a proposta de menor valor, Lintra - Linhas de Transmissão Ltda.

Documento Interno do Sistema Petrobras (DIP) datado de 24/1/2008, oriundo da ENGENHARIA/IECOMPERJ/PS e endereçado à ENGENHARIA/SL/ECP, assim dispõe:

‘Assunto: Estimativa de Custos do Convite 0434276078 - Contratação dos Serviços de Projeto e Execução da Linha de Transmissão 138 kV do Comperj.

Solicitação de Revisão.

Após a reunião de abertura do processo licitatório, onde foram apresentadas quatro propostas com valores abaixo do mínimo estimado pela Petrobras, a comissão convidou estes concorrentes a prestar esclarecimentos relativos ao Convite 0434276078 - LT 138 kV para o Comperj, onde foram apresentadas as suas respectivas premissas. Solicitamos que o SL/ECP verifique e revise a estimativa original de acordo com as sugestões abaixo.

1- Foram avaliados os quantitativos apresentados pelas licitantes chamadas a prestar esclarecimentos e calculado a média dos valores apresentados.

2- O método construtivo apresentado pelas licitantes nas referidas reuniões de esclarecimentos, referentes ao processo de construção das estacas, foi diferente do método utilizado para nossa estimativa, com considerável redução de movimentação de terra. Sugerimos que seja revisado o quantitativo de movimentação de terra considerando a média dos valores apresentados pelas empresas, de acordo com a planilha em anexo.



3- Destacamos que três das quatro empresas convidadas a prestar esclarecimentos declararam ter como regime tributário o de 'Lucro Presumido', implicando em redução de impostos. Considerar esta redução de impostos, considerando as alíquotas de PIS e COFINS de 0,65% e 3,00%.

4- Tendo em vista que o SL/ECP esteve presente acompanhando as reuniões de esclarecimentos, sugerimos considerar outros fatores importantes para o trabalho em questão observados pela equipe e que estas considerações sejam descritas no relatório da revisão.

5- Segue anexo a planilha com os quantitativos sugeridos'.

Na verdade, constam duas médias na planilha, uma incluindo os quantitativos apresentados pela Lintra e outra considerando apenas os dados relativos às demais empresas, Amir, Orteng e CAM. A última linha dessa planilha apresenta os tais quantitativos sugeridos para a revisão. Esses números são expressos ora pelas quantidades estimadas na planilha original, ora pela segunda média descrita, a que desconsidera os dados da Lintra. Não foi apresentada justificativa para isso.

Em 29/1/2008, por meio do DIP n.º 34/2008, a ENGENHARIA/SL/ECP encaminhou a Revisão A da Estimativa de Custos, sem se reportar a qualquer fator porventura considerado.

Para a Equipe de Auditoria foi enviado CD-ROM contendo a chamada Revisão 0 (outro nome para a estimativa inicial) e a Revisão A, com as modificações de valor.

A reavaliação empreendida está prenhe de inconsistências, como se indica:

a) No quadro relativo à construção civil, houve modificações de quantidades, para mais e para menos, em consonância com o DIP de solicitação.

A mudança que causou maior impacto foi a diminuição injustificada do preço das estruturas metálicas, em que a tonelada do aço baixou de R\$ 11.185,71 para R\$ 7.830,00.

A tabela 2 indica as modificações efetivadas na parte de construção civil. Ai já se encontra a primeira incongruência: enquanto o concreto 30 MPa teve seu volume reduzido em 25%, a fôrma e o aço correspondentes mantiveram seus quantitativos inalterados.

b) No quadro demonstrativo de Cabos Elétricos, que não sofreu modificação de uma revisão para a outra, estão especificados dois tipos de cabo:

- cabo de alimentação – 266,8 MCM – 157,20 mm² – CAA – PARTRIDGE;

- cabo do pára-raios – 134,6 MCM – 107,98 mm² – CAA – LEGHORN.

Para ambos foi adotado o preço de R\$ 6,31/m. Em vista da diferença entre as seções, atribuir o mesmo valor por metro é uma impropriedade evidente.

c) Estaqueamento - a quantidade total de estacas aumentou, da primeira para a segunda revisão, de 1.800 m para 3.973 m, mantendo-se inalterado o valor unitário da estaca, R\$ 128,41/m.

Este valor foi calculado tomando-se em consideração a quantidade inicialmente estimada, de 1.800 m, com a seguinte estrutura de custos:

c.1) Aluguel do bate-estaca, inclusive combustível, chefe de cravação e operador, no valor de R\$ 2,83/m. Torna-se necessário explicar esse valor, tendo em vista que a operação de cravação já está contemplada em c.4.

c.2) Transporte, montagem e desmontagem de bate-estaca, no valor de R\$ 53,58/m.

c.3) Aquisição das estacas, no valor de R\$ 42,10/m.

c.4) Cravação das estacas, no valor de R\$ 9,40/m.

Sobre a soma desses itens (R\$ 107,91), foi acrescentada parcela de R\$ 20,50, relativa a 19% de ICMS, chegando-se ao valor unitário total de R\$ 128,41/m.



De pronto, ressalte-se que o imposto citado incidiria, dependendo da forma como foi executada a coleta de preços, apenas sobre o item adquirido - as estacas. Deve ser reduzido, portanto, para R\$ 8,00.

O valor estipulado para transportes, montagens e desmontagens do bate-estaca (c.2), parece exagerado, posto que atinge a cifra de R\$ 96.444,00 (1.800 m x R\$ 53,58/m), para o trabalho em 22 torres de transmissão. Representa praticamente a soma de todos os outros custos, de material, mão-de-obra e utilização do próprio equipamento. Este valor necessita ser esclarecido.

Há, no entanto, um erro bem mais grave. Aceitando-se, para argumentar, que esse total (R\$ 96.444,00) esteja correto, deveria ser mantido constante na segunda estimativa, posto que se refere apenas ao deslocamento do equipamento ao longo da linha de transmissão, não tendo sido alterado o número de estações de trabalho, ou seja, as mesmas 22 torres.

Assim, na segunda estimativa, essa parcela deveria ser reduzida para R\$ 24,27/m, que é o quociente dos R\$ 96.444,00 pela nova quantidade de estacas (3.973 m). Feitas essas correções, a composição ficaria assim:

<i>c.1) Aluguel do bate-estaca.....</i>	<i>2,83</i>
<i>c.2) Transporte.....</i>	<i>24,27</i>
<i>c.3) Aquisição de estacas.....</i>	<i>42,10</i>
<i>c.4) Cravação de estacas.....</i>	<i>9,40</i>
<i>ICMS.....</i>	<i>8,00</i>
<i>TOTAL.....</i>	<i>R\$ 86,60/m.</i>

A diferença resultante, para os 3.973 m, é de R\$ 166.111,13.

d) Mão-de-Obra - quando se analisam os quantitativos e respectivos custos concernentes à mão-de-obra direta, vê-se que se mantiveram inalterados, malgrado haver itens que sofreram alterações significativas.

No referente à montagem de estruturas metálicas, o valor estimado foi mantido, sem considerar-se a redução do peso, que baixou de 130 t para 103,6 t.

De forma análoga, manteve-se o valor previsto para a mão-de-obra de construção civil, a despeito de se observarem mudanças em praticamente todas as quantidades de serviços.

e) O BDI teve sua composição alterada, caindo de 44,84% para 28,85%, merecendo destaque a redução na parcela indicada para lucro bruto, de 15% para 10%. A rubrica 'Contingências / Riscos' caiu um ponto percentual, de 3% para 2%.

Modificaram-se ainda as taxas atribuídas aos impostos: COFINS, de 7,6% para 3%, e PIS, de 1,65% para 0,65%.

f) Por fim, um item que sofreu redução drástica foi o referente a estradas de acesso. Quantificado inicialmente em 500 m, foi modificado para 100 m, ou, em valores monetários, passou de R\$ 126.000,00 para R\$ 25.200,00.

Por todo o exposto, ao proceder dessa forma, independentemente da questão do sobrepreço, tratada como indicio de outra irregularidade, a Petrobras afrontou, a um só tempo, os princípios basilares da publicidade, impessoalidade, isonomia e julgamento objetivo.

(...)

3.6.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Os esclarecimentos preliminares da Petrobras encontram-se apensos às fls. 66/146. Constam, em resumo, dos tópicos a seguir.

I – GENERALIDADES.



a) Considerando que cinco das propostas ofertadas se encontravam abaixo da estimativa elaborada para a licitação, entendeu a Companhia pela sua reavaliação. Com base nessa reavaliação, entendeu-se pela desclassificação das propostas ofertadas pelas empresas Lintra Linhas de Transmissão Ltda. e Vetor Engenharia Ltda., uma vez que fora dos limites de aceitabilidade da estimativa. Enquanto a proposta da Lintra se encontrava 37,15% abaixo do total estimado, a da Vetor o extrapolava em mais de 50%.

É corrente no âmbito da Petrobras considerar excessiva ou inexequível as propostas que extrapolem as margens de aceitabilidade de sua estimativa, no caso +20 e -15, cabendo à licitante comprovar a exequibilidade nos termos do reproduzido item do Manual de Procedimentos Contratuais.

b) A proposta da Lintra, além de situar-se em patamar 37,15% abaixo da estimativa revisada, o que, por si, já configuraria temeridade sua contratação, deixou de contemplar algumas exigências do instrumento convocatório, que cita em destaque. A título de ilustração, a proposta também seria desclassificada pelo critério apontado no art. 48, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993.

c) Em momento algum a empresa Lintra questionou a decisão da Companhia, reconhecendo tacitamente as irregularidades e a inviabilidade de sua proposta.

II – DA NECESSIDADE DE REVISÃO DA ESTIMATIVA DA COMPANHIA.

d) Ainda que a Petrobras seja uma das maiores do mundo, inclusive em tecnologia de produção e refino de petróleo, não detém a Companhia o know-how específico de projeto e construção de linhas de transmissão, e nem tem interesse em dominar tal expertise visto que, além de inviável economicamente, não diz respeito à sua atividade-fim.

e) Identificada a necessidade de reavaliação da orçamentação, essa foi tempestivamente realizada, adequando a estimativa da Companhia às melhores práticas utilizadas no segmento de projeto e construção de linhas de transmissão. Desconsiderada a estimativa original, a versão revisada serviu de base para o Convite ora tratado, não havendo que se falar em prejuízo à Companhia.

III – DAS SUPOSTAS INCONSISTÊNCIAS NA ESTIMATIVA REVISADA DA PETROBRAS.

f) Primeiramente, seria uma total incongruência considerar os quantitativos apresentados pela empresa Lintra. Isso porque, se uma proposta reconhecidamente não está apta à prestação dos serviços objeto do convite, seria uma temeridade considerar seus quantitativos para a revisão da estimativa, pondo em xeque a qualidade do trabalho a ser realizado.

III.1 – MODIFICAÇÃO DE QUANTITATIVOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL, ESTRUTURAS METÁLICAS E CONCRETO.

g) No que tange ao preço da tonelada de aço, detectou-se redundância no preço da galvanização, impropriedade corrigida na revisão.

h) Quanto ao concreto, em razão de grande parcela das formas serem reutilizáveis, a redução na quantidade de concreto não impactou nos quantitativos de fôrma e aço correspondentes.

III.2 – CABOS ELÉTRICOS.

i) Com relação aos preços dos cabos elétricos, o montante de R\$ 6,31 é um valor próximo à média ponderada dos preços de cada tipo.

III.3 – ESTAQUEAMENTO.

j) Preliminarmente, esclarece que o percentual referido no relatório de auditoria como sendo a título de ICMS, na verdade, se trata de taxa de BDI adotada para o subempreiteiro de cravação de estacas. Assim sendo, não há que se falar em sua incidência tão-somente sobre o preço das estacas.



k) A metodologia prevista para a cravação de estacas utilizada na estimativa adotou para mobilização e desmobilização os seguintes critérios: treze transportes, sendo um na chegada na obra, onze durante a execução (transposição de obstáculos) e um para desmobilização. Nestes deslocamentos estão consideradas as montagens e desmontagens do bate-estaca.

Por outro lado, acrescenta que as quantidades e custos dos mencionados deslocamentos não possuem correlação direta com a modificação do comprimento total das estacas, mas sim com as peculiaridades da obra, notadamente, características do terreno.

l) Seguindo a mesma metodologia adotada no relatório de auditoria, o custo do aluguel do bate-estaca por metro estaqueado também deveria ser reduzido de R\$ 2,83/m para R\$ 1,28/m de estaca. Assim sendo, chega-se a um total de R\$ 91,69/m, conforme demonstrativo apresentado.

Desta forma, o total dos serviços de cravação de estacas considerando 3.973m seria R\$ 364.284,37, enquanto para 1800m seria R\$ 231.138,00. Como o valor considerado na revisão da estimativa foi de R\$ 510.172,93, a diferença resultante correta deveria ser de R\$ 145.888,56, montante que representa 1,38% do total da estimativa e que não pode significar sobrepreço ou qualquer outra desconformidade por estar dentro da faixa de aceitabilidade (+20% e -15%).

III.4 – MÃO-DE-OBRA DE MONTAGEM DE ESTRUTURAS.

m) Em que pese o posicionamento adotado no relatório de auditoria, insta esclarecer que, no caso em tela, a redução do quantitativo de estruturas metálicas na estimativa revisada não implicou em redução da mão-de-obra. Isso porque, nas reuniões realizadas entendeu-se pela utilização de estruturas do tipo leve, mas que, em contrapartida, contém mais peças de montagem, exigindo, portanto, mais quantitativo de mão-de-obra.

Enquanto para a montagem das estruturas mais pesadas estimava-se o gasto de 40Hh/t, para as estruturas mais leves, porém com mais peças, estimou-se o gasto 60Hh/t. Multiplicando tais fatores pelos respectivos pesos ($40\text{Hh/t} \times 130\text{t} = 5.200\text{Hh}$ e $60\text{Hh/t} \times 103,6\text{t} = 6.216\text{Hh}$) conclui-se, inclusive, pela existência de um acréscimo no item. Não obstante, por estratégia de contratação, entendeu-se por não alterar o índice de produtividade adotado previamente, ainda mais considerando que a diferença não seria significativa, de modo que não foi considerada na revisão da estimativa o acréscimo de quantitativo de 1.016Hh.

IV– BDI.

n) Embora a taxa de BDI utilizada na estimativa originária estivesse em consonância com o mercado e com as praticadas em outras contratações análogas, para viabilizar a equalização da nova estimativa com a realidade comercial do certame, decidiu-se pela utilização das alíquotas propostas pela licitante que havia apresentado a melhor proposta. Assim sendo, a estimativa que serviu de parâmetro para a aferição dos preços propostos ao mercado no certame em comento considerou uma taxa de BDI de 28,85%.

V – ESTRADAS DE ACESSO.

o) A redução do quantitativo deu-se em razão da nova avaliação acerca das condições de acesso, a partir dos esclarecimentos prestados pelas licitantes, bem como da mencionada modificação do método construtivo.

VI – CONCLUSÕES DA RESPONDENTE.

p) Por fim, ainda que os questionamentos constantes do item se revelassem corretos, o que se admite por respeito ao contraditório, não haveria que se falar em prejuízo para a Companhia ou impacto no resultado da licitação. Isso porque as supostas impropriedades foram identificadas tão-somente na estimativa da Companhia, instrumento cuja finalidade é servir de parâmetro para a aferição da compatibilidade dos preços ofertados ao mercado.

q) Outrossim, no caso concreto a proposta vencedora inequivocamente era compatível com o mercado, estando abaixo da estimativa revisada da Companhia.



r) Ou também porque, caso efetivamente existentes as supostas impropriedades identificadas no relatório de auditoria, o que se admite apenas em tese, eventual nova correção da estimativa da Companhia não se daria em valores suficientes para que se deixasse de qualificar a proposta da empresa Amir como compatível com o mercado, ao ponto de se vislumbrar exequibilidade da proposta da empresa Lintra (fls. 68/146 do Volume Principal).

3.6.7 - Conclusão da equipe:

I - GENERALIDADES.

a) Em tese, não haveria reparo a fazer quanto à desclassificação das duas propostas citadas, especialmente quando se considera o segundo parágrafo, onde se lê: 'É corrente no âmbito da Petrobras considerar excessiva ou inexequível as propostas que extrapolem as margens de aceitabilidade de sua estimativa...'

Não se pode aceitar, entretanto, é que essa decisão fique ao alvedrio das comissões de licitação, numa clara ofensa ao princípio da impessoalidade.

Como assinalado no final do achado 3.5, os três contratos auditados neste processo foram celebrados com valores abaixo do limite mínimo fixado. Nos outros dois certames, não se cuidou de rever a estimativa, nem se desclassificou qualquer proposta. Também não há no processo qualquer análise no sentido de se provar a viabilidade da proposta vencedora.

b) A respondente aponta agora pretensos erros observados na proposta da empresa Lintra. Mas, nos autos do processo licitatório, o que consta, como motivo da desclassificação, é simplesmente o juízo feito de que o preço da proposta seria inexequível.

Alude em seguida ao art. 48, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, para dizer que, pelo critério ali especificado, também a proposta seria desclassificada.

Cumprir registrar que as licitações efetivadas sob a tutela da citada lei ocorrem em ambiente de competição não restringida, diferentemente do observado nos convites da Petrobras. Houvesse mais propostas de empresas especialistas, muito provavelmente a média dos preços baixaria a ponto de tornar-se admissível aquela eliminada.

c) Considerando que as licitações no âmbito da Petrobras ocorrem invariavelmente na modalidade Convite, com a participação exclusiva de empresas escolhidas pela Companhia, é de boa política, para a prestadora de serviço, evitar atritos com a contratante, com vistas a futuros certames.

II - DA NECESSIDADE DE REVISÃO DA ESTIMATIVA DA COMPANHIA.

d) A Petrobras admite seu pouco conhecimento do assunto.

Diferentemente, a empresa eliminada do certame, como se pode ver em seu sítio na Internet, www.lintra.com.br, está no ramo há 38 anos, tendo como clientes praticamente todas as concessionárias de distribuição de energia do país, além de outras empresas de grande porte (Anexo IV, volume I, fls. 289 a 293). Nessas circunstâncias, sua proposta deveria ser examinada com cautela.

Fiel ao princípio da impessoalidade, é óbvio que o nome da empresa não constituiria razão para sua aceitação automática, mas seria suficiente para alertar os orçadores da Petrobras acerca da inconsistência de sua própria estimativa, demonstrada no achado 3.5.

e) Há que se falar, sim, em prejuízo, como se demonstra no aludido achado 3.7.

III - DAS SUPOSTAS INCONSISTÊNCIAS NA ESTIMATIVA REVISADA DA PETROBRAS.

f) A afirmação demonstra que a decisão de desclassificar a proposta da Lintra já estava tomada antes da reavaliação da estimativa.

III.1 - DA MODIFICAÇÃO DE QUANTITATIVOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL, ESTRUTURAS METÁLICAS E DE CONCRETO.

g) Aceita-se a justificativa.



h) A resposta não faz sentido. O custo da fôrma, conquanto seja reutilizável, é diretamente proporcional ao volume de concreto. O mesmo se aplica à quantidade de aço.

III.2 – CABOS ELÉTRICOS.

i) O fato de o valor adotado ficar próximo à média ponderada dos preços pode revelar que não há sobrepreço considerável, mas não explica o motivo de sua adoção. Reitera-se a inconsistência de se cotar dois materiais diferentes com o mesmo preço.

III.3 – ESTAQUEAMENTO.

j) O percentual referido no relatório de auditoria como sendo a título de ICMS foi retirado da estimativa apresentada pela Petrobras.

O argumento de que se trata de BDI de subempreiteiro é novo e não está justificado.

Na verdade o argumento carece de lógica. Na estrutura de preço apresentada, o primeiro item refere-se a aluguel de bate-estaca, incluindo combustível, chefe de cravação e operador. Isto implica dizer que a estimativa considerou a contratação de um subempreiteiro que não era proprietário de bate-estaca, que iria alugar o equipamento de um terceiro.

A Petrobras também não respondeu ao questionamento feito sobre a duplicidade de valores observada na conjunção deste item com o intitulado ‘cravação de estacas’.

k) Neste item, a Petrobras pouco esclarece, esquivando-se de minuciar a quantia de quase R\$ 100.000,00 estimada apenas para o transporte do bate-estaca.

l) Neste ponto, reconhece tacitamente a justeza das observações feitas pela equipe de auditoria, concluindo que a diferença resultante seria mínima ante o valor total da estimativa, não cabendo falar de sobrepreço ou qualquer outra desconformidade.

Cumprе ressaltar que o presente achado não cuida da questão de sobrepreço diretamente, mas das inconsistências observadas na estimativa, que as explicações apresentadas apenas conseguem agravar.

III.4 – MÃO-DE-OBRA DE MONTAGEM DE ESTRUTURAS.

m) No afã de explicar o inverossímil, a Petrobras lança mão de argumento que não encontra suporte na realidade.

Primeiro, se houvesse a preocupação séria de reavaliar a estimativa, não caberia desprezar parcela tão expressiva de mão-de-obra, vez que 1.016 Hh representam quase 20% da quantidade estipulada.

Segundo, a quantidade de 40 Hh/t já é aproximadamente o dobro do que se verifica nesse tipo de obra. Considera-se adequado que uma equipe de 15 pessoas (120 Hh/dia) consiga montar aproximadamente 6 toneladas de estrutura, do que resulta a produtividade média de 20 Hh/t.

IV – BDI.

n) Este parágrafo traz uma frase esclarecedora: ‘para viabilizar a equalização da nova estimativa com a realidade comercial do certame’. Conclui-se que a Petrobras estava interessada, na realidade, em adequar a nova estimativa à proposta escolhida como vencedora e não em perquirir o valor justo a ser pago pelo serviço licitado.

V – ESTRADAS DE ACESSO.

o) A respondente não aponta razão objetiva para a diminuição de 80% na extensão das estradas de acesso. A diferença é muito grande para ser aceita sem explicações mais detalhadas.

VI – CONCLUSÕES DA RESPONDENTE.



p) Como dito anteriormente, este achado não contempla diretamente eventual prejuízo. Questiona-se aqui exatamente a idoneidade dos fatores utilizados e, por consequência, a precisão da estimativa.

q) A conclusão apontada seria verdadeira apenas se a estimativa revisada não estivesse ainda com valores acima dos preços de mercado.

r) Pela mesma razão exposta na alínea anterior, não se pode taxar de inexequível a proposta da empresa Lintra.

CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA.

A Petrobras não logrou dirimir as inconsistências apontadas na feitura de sua estimativa de preço, nem na reavaliação efetuada.

Desse modo, propõe-se ouvir em audiência o Sr. Sérgio dos Santos Arantes, CPF 335.417.367-04, Gerente de Engenharia de Custo e Estimativas de Prazos da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, para apresentar esclarecimentos acerca da desclassificação da empresa Lintra Linhas de Transmissão S.A. na licitação realizada por meio do Convite n.º 0434.276.07.8, tendo em vista que a empresa contratada para a execução do Contrato n.º 0800.0040676.08.2, decorrente da citada licitação, também apresentou proposta de preço abaixo do limite inferior da estimativa de custos realizada pela Petrobras.

3.7 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado.

3.7.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Tipo - Sobrepreço

Justificativa - A execução deste contrato tem como objeto a construção de uma linha de transmissão com vistas a fornecer energia para todas as obras a serem realizadas para a construção do Comperj. Assim, apesar da gravidade deste achado de auditoria, tendo em vista a materialidade deste contrato (aproximadamente R\$ 8 milhões) frente ao valor do empreendimento (aproximadamente US\$ 8,4 bilhões) e que a sua eventual paralisação implica a interrupção de todas as obras subseqüentes, permite-se a continuidade da execução do mesmo.

3.7.2 - Situação encontrada:

Conforme já informado no achado 3.6, no caso do Convite n.º 0434276078, foram elaboradas duas estimativas de preços, ao cabo das quais a Comissão de Licitação resolveu considerar vencedora a proposta da empresa Amir Engenharia e Automação Ltda., enquanto desclassificava, por inexequível, a da Lintra - Linhas de Transmissão Ltda.

Os valores propostos foram, respectivamente, R\$ 8.430.201,03 e R\$ 6.627.588,40. A estimativa de custos elaborada pela Petrobras tinha o valor inicial de R\$ 12.164.202,68, reduzindo-se, após revisão, para R\$ 10.544.435,21, admitindo um desvio para baixo até o limite de R\$ 8.962.769,93. Embora abaixo dessa marca, considerou-se a proposta da Amir próxima o bastante para ser considerada exequível. Note-se a subjetividade que permeia os procedimentos usados no julgamento de licitações na estatal.

Isto não obstante, demonstrar-se-á ser plenamente factível o preço proposto pela empresa Lintra, excluída do certame. Para tanto, tomaram-se em consideração contratos recentes da CHESF, para execução de linhas de transmissão no sertão nordestino.

Frise-se a evidente diferença entre as condições de executar-se um empreendimento em zona próxima de um grande centro urbano e outros em região inóspita, no meio da caatinga. Como agravante tem-se que as linhas da CHESF possuem tensão nominal de 230 kV, contra 138 kV do Comperj. Para compensar essas vantagens, há que registrar-se que a linha do Comperj será executada em circuito duplo.



Isto posto, foram adotados os seguintes procedimentos para a comparação entre os preços:

a) Como, no caso dos contratos da CHESF, a Companhia fornece as estruturas, cabos, isoladores e demais componentes elétricos, retiraram-se, dos orçamentos da Petrobras, os valores correspondentes a esses custos.

b) Retiraram-se também, desses últimos, os valores correspondentes a projetos e 'as built', por não possuírem correspondentes nos contratos da CHESF.

A tabela 3, anexa, demonstra o procedimento. À vista grossa, nota-se que o valor estimado pela Petrobras é da ordem de 10 (dez) vezes o da CHESF. Afora as inconsistências apontadas no achado 3.6, quando a revisão do orçamento modificou quantitativos de serviços, mantendo inalteradas as quantidades de mão-de-obra correspondentes, consideraram-se excessivas as quantidades de homens-hora referentes à mão-de-obra direta e indireta.

Alguns equipamentos listados são desnecessários ou estão superdimensionados, levando-se sempre em consideração que são apenas 22 torres de transmissão.

Não se vislumbra, por exemplo, a utilização de duas escavadeiras hidráulicas, considerando-se que as fundações serão em estacas pré-moldadas, necessitando-se escavar apenas o correspondente a blocos de coroamento, o que deverá ser feito manualmente. Este item está orçado em R\$ 107.788,51.

A previsão de utilização de dois caminhões Muncie, pelo período de onze meses parece despropositada, bem assim a ocupação de outros três caminhões (dois basculantes e um de carroceria), por cinco meses. A despesa associada a esses caminhões é de R\$ 397.942,90.

Está prevista uma ambulância por dez meses. A frota completa-se com uma pick-up tipo Saveiro, duas tipo Hilux e um automóvel para passageiros, todos pelo período de doze meses. O custo total desses veículos é de R\$ 305.077,62.

Pelo exposto, deverão ser esclarecidas as seguintes questões:

1) Parâmetros utilizados para a estipulação de quantitativos de homens-hora para cada categoria de mão de obra direta e indireta;

2) Parâmetros utilizados para a estimação de quantitativos de horas de cada equipamento;

3) Parâmetros utilizados para a estipulação de quantitativos de transportes.

Somente de posse das informações acima, poder-se-á calcular o valor do sobrepreço e correspondente superfaturamento.

(...)

3.7.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Apesar de serem bastante claros os questionamentos propostos ao final do presente achado, a Petrobras preferiu ater-se aos aspectos mais gerais da comparação feita com obras similares da CHESF e acrescentar algumas informações, às vezes conflitantes, que passa-se a enumerar.

I – COMPARAÇÃO COM CONTRATOS DA CHESF.

a) A comparação pretendida não é possível pelas muitas diferenças entre as regiões e outras características.

O clima, na região do Comperj, é úmido, com muitas chuvas. O solo é alagadiço (inclui fotos), o que demanda equipamentos desnecessários em locais secos como a caatinga, cujo solo é de fácil perfuração e fixação.

Além disso, as torres instaladas no sertão, provavelmente, não demandaram pontos de apoio, pois era o suficiente a sua instalação em série, ao contrário da linha apurada nos presentes autos,



cuja segurança exigiu a colocação de equipamentos de arestas que reforçaram a rigidez da base das torres.

A Petrobras possui inúmeros custos com SMS que não são adotados pelas empresas em geral.

Além disso, a mão-de-obra no Sudeste é muito mais cara, ao se comparar a remuneração das categorias estipulada pelos acordos coletivos com os diferentes sindicatos. Aliás, a Auditoria devia ter tido como exemplo os custos das transmissoras de energia elétrica do Sudeste, que representam com maior proximidade os preços do empreendimento.

A CHESF, como concessionária de serviço na área de energia, tem conhecimento da área muito superior ao da Petrobras, que figura apenas como consumidora.

As linhas de transmissão da CHESF possuem extensões muitas vezes superiores à da LT do Comperj, de modo que seus custos se diluem. Obviamente os fornecedores diminuem seus preços unitários em função da grande quantidade.

b) A transmissão de Energia Elétrica se baseia no transporte da potência gerada na usina para os centros consumidores. Sabe-se que a potência (P) é o produto da tensão e da corrente ($P = V \times I$). Como o limitador da capacidade de transporte no cabo elétrico é a corrente que ele pode conduzir, para o transporte da mesma quantidade de potência, quanto maior a tensão gerada, menor será a corrente no cabo e, conseqüentemente, será mais fino o cabo do sistema de transmissão.

Portanto, a observação da equipe técnica da Corte de Contas para a relação de tensões de 230 kV e 138 kV não procede, pois a característica física desta diferença implica em cabos mais grossos para as tensões menores e cabos mais finos para as tensões maiores. Com isso, o peso de aço das torres de 230 kV é menor do que o peso do aço das torres de 138 kV pois essas sustentarão um cabo mais pesado, agravando-se ainda pelo sistema construtivo de circuito duplo, ou seja, o dobro da quantidade de cabos mais pesados sendo sustentados por torres muito mais pesadas para suportar o conjunto. Anote-se ainda que cabos mais pesados implicam diretamente em maior custo unitário de aquisição e montagem.

II – DOS PARÂMETROS ESTIMADOS.

c) Houve a necessidade de utilização de duas escavadeiras hidráulicas, pois se implantou o material denominado ‘tubulão’, enterrado cinco metros abaixo do solo para a fixação das torres com segurança. Remete a fotos.

d) Com relação aos caminhões, é imperioso informar que o canteiro de obras fica a uma distância de cerca de 4 km da entrada do Comperj, na localidade de Porto das Caixas. Deve ser levado em conta que ainda é preciso percorrer cerca de 9 km até o local das obras e que existem duas frentes de trabalho, em lados opostos.

Os caminhões eram necessários devido à grande movimentação de materiais entre o canteiro de obras e as frentes de serviços nos locais das torres, bem como de materiais entre a sede da empresa ou fornecedores e o canteiro de obras.

As duas Hilux foram contratadas para o transporte de pessoal, à mingua do solo de difícil passagem e acesso, e a Saveiro para pequenas compras e transporte pontual.

A ambulância decorre da política de SMS da Companhia, em atenção à preservação da saúde e da vida do trabalhador.

e) Todos os demais itens estão demonstrados na documentação técnica encaminhada na estimativa, em anexo (DOC 05), tais como histogramas de MOI, MOD, equipamentos de construção e montagem e canteiros de obra (fls. 68/146 do Volume Principal).

3.7.7 - Conclusão da equipe:

I - COMPARAÇÃO COM CONTRATOS DA CHESF.



a) *Com relação aos assuntos levantados, poder-se-iam opor argumentos como, por exemplo: que o solo na caatinga não é uniforme e, considerando as distâncias, terá havido transposições de serras, vales secos e úmidos, brejos, etc.; que, nas linhas da CHESF também há mudanças de direção, com conseqüentes estruturas de apoio; que o custo de logística no caso da CHESF é bem mais elevado.*

Isto não obstante, consideram-se, no geral, justas as observações trazidas pela Petrobras.

Não se pode, porém, admitir é que seja correto pagar 10 (dez) vezes o valor praticado pela CHESF.

b) *Neste ponto, os respondentes revelam desconhecimento do tema, que cumpre esclarecer.*

A adoção de determinado nível de tensão em uma linha de transmissão leva em conta diversos fatores, dos quais os mais importantes são a potência a ser transmitida e o comprimento da linha. Para a mesma potência e o mesmo comprimento, a bitola dos cabos realmente é inversamente proporcional ao primeiro fator.

Em linhas de grande extensão, como as da CHESF, entra em cena outro fator determinante, conhecido como efeito Joule, que é responsável pela perda de energia em forma de calor ao longo da condução. Essa perda é maior quanto menor for a bitola do condutor.

Há que considerar também os equipamentos associados - transformadores, disjuntores, chaves, etc.: quanto maior a tensão, maior o custo desses componentes, o que, por este aspecto, leva a escolher-se a tensão no menor nível economicamente admissível.

Do balanceamento dessas duas condições antagônicas é que se adota a melhor opção para o nível de tensão.

Resulta disto que, para um mesmo diâmetro de cabo e uma tensão mais alta, as distâncias entre as fases são necessariamente maiores, assim como a altura mínima dos cabos em relação ao solo e até a largura da faixa de servidão. São necessárias também maiores correntes de isoladores. Tudo isso implica dimensões e custos mais elevados.

Por tudo isso, pode-se afirmar, que as linhas de transmissão de 230 kV são, em regra, bem mais caras que as de 138 kV.

II - DOS PARÂMETROS ESTIMADOS

c) *Nada faz sentido na explicação aqui apresentada, a saber:*

O pretenso tubulão não é um material e sim um tipo de fundação, que não foi utilizado nesta obra. As fotos da fl. 118 mostram estacas metálicas e as da fl. 121 apresentam dois equipamentos (provavelmente um bate-estaca e uma perfuratriz) que em nada lembram escavadeiras. À guisa de informação, o que se conhece como escavadeira tem por característica um braço articulado em cuja extremidade há uma concha, geralmente dotada de dentes metálicos. Há várias delas, de diversos portes, na obra de terraplenagem do próprio Comperj.

Repete-se, então, a afirmativa contida no achado, de serem desnecessárias as duas escavadeiras.

As fotos da fl. 118 evidenciam outra discrepância entre o previsto e o executado. Enquanto a estimativa previa estacas pré-moldadas de concreto de 0,33 m de diâmetro (fl. 66 do Anexo IV), as fundações, na realidade, foram executadas em estacas metálicas. Não se conhecem justificativas para a mudança.

d) *Sobre os veículos, a Petrobras pronunciou-se com generalidades, não logrando esclarecer as quantidades adotadas.*

Com o intuito de reforçar a percepção do excesso nos equipamentos, tome-se o caso dos caminhões tipo muck, citados no achado. Esse equipamento serviria para possibilitar a montagem das estruturas metálicas das torres, apenas.



Considerando uma equipe de 15 pessoas para montagem, o serviço relativo a todas as 22 torres estaria pronto em cerca de 1 (um) mês. Na estimativa, como já assinalado, foram considerados dois muncks por 11 meses, ou 22 vezes a quantidade necessária.

e) A documentação apresentada (DOC 05 – fls. 140 a 146) não inclui o histograma de mão-de-obra direta (MOD).

O restante da documentação não atende ao questionamento da equipe de auditoria. Tome-se, por exemplo, o quadro denominado 'Efetivo Indireto de Civil e Demais Custos Indiretos' (fl. 143).

O que se quer saber é, por exemplo, por que se considera um médico apenas entre os meses 6º e 9º, ou dois ajudantes de limpeza somente a partir do 6º mês.

De forma análoga, em que o orçador se baseia para dizer que são necessários 2 caminhões tipo Munck por 11 meses, ou 1 betoneira por 7 meses (segundo o respondente, o serviço se desenvolve em duas frentes).

CONCLUSÃO.

A Petrobras não logrou, nesta manifestação preliminar, esclarecer as questões suscitadas pela equipe de auditoria.

Assim, propõe-se ouvir em audiência o Sr. Sérgio dos Santos Arantes, CPF 335.417.367-04, Gerente de Engenharia de Custo e Estimativas de Prazos da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, para apresentar esclarecimentos acerca do sobrepreço no Contrato n.º 0800.0040676.08.2, referente à construção da linha de transmissão com vistas ao atendimento da obra do Comperj, tendo em vista os valores ofertados pela empresa desclassificada por inexecução (Lintra Linhas de Transmissão S.A.) e os valores praticados pela CHESF para construção de linhas de transmissão na região nordestina, onde devem ser fornecidas as justificativas para as alterações realizadas entre a Revisão 0 e a Revisão A do respectivo orçamento estimativo, prestando objetivamente as informações necessárias e suficientes acerca da origem dos custos e dos quantitativos considerados para obtenção de todos os preços estimados.

4 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 3 *Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido. (item 3.4)*

Questão 5 *O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo. (item 3.5)*

Questão 6 *Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado. (item 3.7)*

Questão 7 *Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.3)*

Questão 8 *Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano. (item 3.1)*

Foram identificados, ainda, os seguintes achados sem vinculação com questões de auditoria:

Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU. (item 3.2)

Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação. (item 3.6)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a expectativa de controle, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 140 milhões, decorrente do superfaturamento apontado na execução do contrato de terraplanagem do Comperj.

O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj – será localizado no município de Itaboraí, região metropolitana do Rio de Janeiro, tratando-se do maior empreendimento individual da história da Estatal, com investimentos previstos da ordem de US\$ 8,4 bilhões, abrangendo uma área



de 45 milhões de metros quadrados. O empreendimento apresenta-se como uma solução inovadora, pois usa uma nova alternativa de matéria-prima (óleo pesado proveniente do campo de Marlin) para a produção de produtos petroquímicos, por meio de tecnologias inovadoras de refino.

Apesar do grande volume de recursos alocados à realização do projeto, a dotação orçamentária necessária à sua consecução não está prevista nem no PPA 2008-2011 e nem nas LOAs de 2008 e de 2009. Por esse motivo, a Secob representou junto ao TCU (TC 021.324/2008-6) a fim de se levantar informações relativas ao empreendimento, já que o mesmo não fazia parte do plano de fiscalização de 2008 pelo fato de a Petrobras não ter informado à esta Secretaria sobre a execução das obras relativas à implantação do Comperj.

A não-previsão orçamentária para execução das citadas obras configurou, assim, o primeiro indício de irregularidade levantado no processo original e apontado novamente neste Levantamento de Auditoria (item 3.1 do relatório). Além desse achado, foram levantados indícios de irregularidade relativos a um item constante da planilha de preços do contrato de terraplanagem (Contrato n.º 0800.0040907.08-2): a verba indenizatória, que representa R\$ 130 milhões em um total de R\$ 819,8 milhões (valor original do contrato), destinada a ressarcir custos do contratado com paralisações decorrentes de chuvas e conseqüências, descargas atmosféricas e resgates arqueológicos. Da mesma forma, esse achado voltou a ser apontado neste trabalho, como o item 3.3 do relatório.

Vale comentar que, tendo sido medidos somente 27% dos serviços constantes do contrato de terraplanagem (R\$ 188,3 milhões em R\$ 701,2 milhões, obtido por meio da exclusão do valor destinado à verba indenizatória – R\$ 130 milhões – do total do contrato – R\$ 831.222.927,68 – considerando os três primeiros termos aditivos firmados), o valor medido para a verba indenizatória (R\$ 151.448.384,18) já alcançou 116,5% do valor previsto.

Além do contrato de terraplanagem, foram verificados nesta auditoria dois outros contratos afetos à construção do Comperj: o contrato para construção da linha de transmissão (Contrato n.º 0800.0040676.08-2, no valor de R\$ 8.416.735,20) e o contrato para construção da subestação de entrada (Contrato n.º 0800.0043445.08-2, alcançando a cifra de R\$ 24.344.935,78), ambos destinados a servir somente a fase de obras do empreendimento.

No contrato da linha de transmissão, foram levantados dois indícios de irregularidades, onde o primeiro (item 3.6) refere-se à classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital. Das seis propostas apresentadas, quatro delas apresentaram valor abaixo do limite inferior estabelecido na Estimativa de Custos da Contratação da Petrobras. Dessa forma, o departamento competente da engenharia realizou uma revisão no orçamento estimativo, reduzindo o seu valor de R\$ 12.164.202,68 para R\$ 10.544.435,21, em que o limite inferior (-15%) ficou estabelecido em R\$ 8.962.769,93. Mesmo após a redução dos valores iniciais, a empresa Lintra teve sua proposta desclassificada por ter apresentado seu orçamento no montante de R\$ 6.627.588,40, enquanto a empresa adjudicada indicou o valor de R\$ 8.430.201,03, também inferior ao limite apresentado na citada revisão.

Dessa forma, o que se levanta nesse indício (item 3.6) é que a Petrobras não realizou a revisão para a Estimativa de Custos da Contratação de forma clara e objetiva, o que também se pode afirmar quando da utilização dos critérios de classificação das propostas apresentadas, ferindo o princípio da impessoalidade e da isonomia, entre outros.

O outro indício de irregularidade atinente à licitação da linha de transmissão (item 3.7 do relatório) refere-se ao sobrepreço apontado quando da assinatura do Contrato n.º 0800.0040676.08-2, tendo em vista a demonstrada exequibilidade dos preços apresentados pela empresa Lintra, desclassificada por ter apresentado proposta com preços inexequíveis.

Já englobando os três contratos firmados, verificou-se que em seus respectivos orçamentos estimativos (item 3.5 do relatório) não são apresentadas as composições de todos os serviços que se pretendia contratar, contrariando os princípios de publicidade e de transparência que devem permear



os procedimentos licitatórios, conforme indica o próprio Decreto n.º 2.745/1998, que regulamenta o procedimento licitatório simplificado adotado pela Petrobras.

Direcionando a atenção para os processos licitatórios em andamento atinentes à construção civil do empreendimento do Comperj, foram analisados quatro convites: convite n.º 0609626.09.8 (Projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj), convite n.º 0622523.09.8 (construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas), convite n.º 0541904.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação), e convite n.º 0557935.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj).

Nesses quatro convites, foi verificado indicio de irregularidade (item 3.4) de mesma natureza que a da verba indenizatória do contrato de terraplanagem, onde são previstas verbas para ressarcimento dos custos atinentes às paralisações decorrentes de chuvas e conseqüências e descargas atmosféricas. De fato, o achado consiste no critério de medição considerado para levantamento do valor a ser ressarcido, onde tais custos são calculados levando em conta os valores unitários constantes dos Demonstrativos de Formação de Preços dos contratos, sendo que nesses documentos são listados os custos operativos dos equipamentos, e não os improdutivos, incentivando os contratados a manterem suas máquinas inoperantes a maior parte do tempo.

Por último, a equipe de auditoria aponta que houve obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU, retratada pelo fato de que nem todas as informações solicitadas foram totalmente fornecidas, tomando como exemplo o fornecimento das informações necessárias e suficientes para o levantamento dos orçamentos estimativos. Verificou-se também que, em muitos casos, o que foi fornecido não atendeu aos formatos solicitados, dificultando os trabalhos de auditoria”.

Concluindo, propôs a equipe de fiscalização:

I- com fulcro no art. 245, § 1º, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 42, § 1º, da Lei n.º 8.443/1992, abrir prazo improrrogável de 05 (cinco) dias à Petróleo Brasileiro S/A para a apresentação dos seguintes documentos:

1) Orçamento estimativo detalhado, ou estimativa de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel (planilha eletrônica) contendo todas as fórmulas e vínculos utilizados, em que sejam apresentadas as informações necessárias e suficientes para reprodução exata dos custos e quantitativos apresentados e considerados para obtenção de todos os custos e preços estimados para as licitações que levaram à assinatura dos seguintes contratos:

- a) Contrato n.º 0800.0040676.08.2 e
- b) Contrato n.º 0800.0043445.08.2.

2) Orçamento estimativo detalhado, ou estimativa de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel (planilha eletrônica) contendo todas as fórmulas e vínculos utilizados, em que sejam apresentadas as informações necessárias e suficientes para reprodução exata dos custos e quantitativos apresentados e considerados para obtenção de todos os custos e preços estimados para as seguintes licitações:

- a) convite n.º 0609626.09.8;
- b) convite n.º 0622523.09.8;
- c) convite n.º 0541904.08.8 e
- d) convite n.º 0557935.08.8.



3) Memória de cálculo dos valores estimativos das verbas indenizatórias constantes das planilhas de preços das seguintes licitações:

- a) convite n.º 0609626.09.8;
- b) convite n.º 0622523.09.8;
- c) convite n.º 0541904.08.8 e
- d) convite n.º 0557935.08.8.

4) Nome e CPF dos responsáveis pela elaboração e implantação da metodologia referente à indenização de custos decorrentes de paralisações em função de chuvas e consequências, resgates arqueológicos e descargas atmosféricas, atualmente em uso nos contratos firmados pela Petrobras.

II- com fulcro no art. 268, § 3º, do RITCU aplicar a multa prevista no inciso V do art. 268 do RITCU ao Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Presidente da Petrobrás, CPF 042.750.395-72, em decorrência de obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU;

III- encaminhar cópia do Acórdão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, bem como do Relatório de Auditoria, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, informado-a que:

1) foram encontrados indícios de irregularidades que recomendam a suspensão da execução orçamentária e financeira do Contrato n.º 0800.0040907.08.2, cujo objeto são os serviços de terraplanagem, drenagem e anel viário da área do futuro Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj.

2) adicionalmente, foram encontrados indícios de irregularidades que recomendam a suspensão da execução orçamentária e financeira das seguintes licitações:

a) Edital 0541904.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação)

b) Edital 0557935.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj)

c) Edital 0609626.09.8 (Projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj)

d) Edital 0622523.09.8 (construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas)

3) O saneamento da irregularidade apontada no referido contrato e editais depende de utilização dos custos improdutivos dos equipamentos na forma de medição da verba indenizatória para ressarcimento de custos com paralisações decorrentes de chuvas e descargas atmosféricas.

4) A implementação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj não conta com previsão orçamentária no PPA 2008-2011 e no orçamento de investimentos da Lei Orçamentária do corrente ano.

IV- reiterar, à Petrobras, a determinação contida no item 16.1.8 do Acórdão 1.854/2009 – Segunda Câmara: ‘faça constar, em seus procedimentos licitatórios, como anexos ao edital, cópia do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em observância ao princípio da publicidade que permeia o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado, aprovado pelo Decreto n.º 2.745/1998, em especial nos itens 1.2, 1.8.1 e 5.3.1, “b”, do referido Regulamento, salvo quando essa divulgação constituir óbice intransponível à atividade negocial da empresa, fato a ser devidamente justificado no processo licitatório;’



V- determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras que extraia cópias do Anexo III, Volume I, procedendo a sua juntada ao TC 021.324/2008-6, tendo em vista que o indício de irregularidade relativo à verba indenizatória no contrato de terraplanagem, item 3.3 deste relatório, foi originariamente levantado no citado processo;

VI- promover a oitiva da empresa Amir Engenharia e Automação Ltda. (CNPJ 03.582.493/0001-03), para que se manifeste, se assim o desejar, acerca dos seguintes indícios de irregularidades verificados no Contrato n.º 0800.0040676.08-2, tendo em vista a possibilidade de o Tribunal determinar futura repactuação, rescisão ou anulação do referido contrato em decorrência das seguintes irregularidades:

1) Julgamento ou classificação das propostas recebidas em virtude do Convite n.º 0434276078 em desacordo com os critérios do edital ou da legislação, ensejando a desclassificação indevida da proposta ofertada pela empresa Lintra Linhas de Transmissão Ltda.;

2) Sobrepreço apontado no item 3.7 deste relatório.

VII- promover a audiência do Sr. Sérgio dos Santos Arantes, Gerente de Engenharia de Custo e Estimativas de Prazos da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, para apresentar esclarecimentos acerca dos seguintes indícios de irregularidade:

1) desclassificação da empresa Lintra Linhas de Transmissão S/A na licitação realizada por meio do Convite n.º 0434.276.07.8, tendo em vista que a empresa contratada para a execução do Contrato n.º 0800.0040676.08.2, decorrente da citada licitação, também apresentou proposta de preço abaixo do limite inferior da estimativa de custos realizada pela Petrobras;

2) sobrepreço no Contrato n.º 0800.0040676.08.2, referente à construção da linha de transmissão com vistas ao atendimento da obra do Comperj, tendo em vista os valores ofertados pela empresa desclassificada por inexecutabilidade (Lintra Linhas de Transmissão S/A) e os valores praticados pela CHESF para construção de linhas de transmissão na região nordestina, em que devem ser fornecidas as justificativas para as alterações realizadas entre a Revisão 0 e a Revisão A do respectivo orçamento estimativo, prestando objetivamente as informações necessárias e suficientes acerca da origem dos custos e dos quantitativos considerados para obtenção de todos os preços estimados.

O Supervisor da fiscalização manifestou-se favoravelmente com a proposição da equipe, sugerindo tão-somente alteração do teor da oitiva e da audiência, que passaria a ser nos seguintes termos:

“1- Promover a oitiva da empresa Amir Engenharia e Automação Ltda. para que se manifeste, se assim o desejar, acerca do indício de sobrepreço apontado no Contrato n.º 0800.0040676.08-2, tendo em vista a possibilidade de o Tribunal determinar futura repactuação, rescisão ou anulação do referido contrato.

2- Ouvir em audiência o Sr. Sérgio dos Santos Arantes, Gerente de Engenharia de Custo e Estimativas de Prazos da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, para apresentar esclarecimentos acerca do sobrepreço apurado no Contrato n.º 0800.0040676.08.2, referente à construção da linha de transmissão com vistas ao atendimento da obra do Comperj, tendo em vista os valores ofertados pela empresa desclassificada por inexecutabilidade (Lintra Linhas de Transmissão S.A.) e os valores praticados pela CHESF para construção de linhas de transmissão na região nordestina, devendo ser fornecidas as justificativas para as alterações realizadas entre a Revisão 0 e a Revisão A do respectivo orçamento estimativo, prestando objetivamente as informações necessárias e suficientes acerca da origem dos custos e dos quantitativos considerados para obtenção de todos os preços estimados”.

3. O Titular da Secob pronunciou-se de acordo com a proposta do Supervisor.

É o Relatório.





VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, Relatório de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secretaria de Fiscalização de Obras - Secob, no âmbito do Fiscobras, junto à Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras, com vistas a fiscalizar a execução das obras de construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj.

2. Preliminarmente, registrou a unidade técnica que o empreendimento não conta com previsão orçamentária no PPA 2008-2011 e no orçamento de investimentos da Lei Orçamentária do corrente ano. Em que pese a questão estar sendo tratada no TC-021.324/2008-6, conforme consignado, acolho a proposta de se noticiar o fato, desde já, ao Congresso Nacional.

I- DA OBSTRUÇÃO À FISCALIZAÇÃO

3. Relatou a equipe encarregada dos trabalhos que não foram a ela disponibilizadas as planilhas utilizadas pelo setor de orçamentação da Engenharia da Petrobras na elaboração das estimativas de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel.

4. Fatos semelhantes têm sido identificados com frequência em auditorias na Petrobras, sendo inclusive objeto de audiência do Presidente da empresa, como no processo TC-006.137/2008-9, sob minha relatoria. Também no TC-009.758/2009-3, da Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, tal questão foi abordada.

5. Consoante já tive a oportunidade de externar, as planilhas com as estimativas de custo apresentadas em papel, ou em formato pdf, não são suficientes, visto que com os arquivos eletrônicos no formato Excel (extensão xls) - característico do meio em que são trabalhados - será possível visualizar a metodologia de cálculo que fundamentou tais estimativas.

6. Eventual temor da entidade em remeter arquivo no formato Excel, que em tese pode ser modificado, seria solucionado com o envio do arquivo nos dois formatos, sendo a informação oficial aquela contida no formato não editável (pdf). Ademais, conforme destacou o Ministro Benjamin Zymler, quando da apreciação do TC-009.758/2009-3, “os documentos analisados pelo TCU hão de estar em consonância com os originais apresentados, sob pena de responsabilidade pessoal dos agentes públicos que alterarem essas informações, nas esferas cível, penal e administrativa”.

7. No presente caso, a unidade técnica considera necessário o encaminhamento do orçamento estimativo detalhado, ou estimativa de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel, contendo todas as fórmulas, para os Contratos n.ºs 0800.0040676.08.2 e 0800.0043445.08.2, bem como para os Convites n.ºs 0609626.09.8; 0622523.09.8; 0541904.08.8 e 0557935.08.8. Ainda que a Petrobras alegue que procurou atender todas as solicitações proferidas pela equipe de auditoria, forçoso reconhecer que não há nos autos informações essenciais para a formação de juízo a respeito da regularidade das estimativas de custos assim como dos orçamentos contratados, na medida em que as planilhas disponibilizadas em meio magnético - tanto editável quanto não editável - não contêm as memórias de cálculo dos valores previstos em cada um dos itens que compõem as aludidas estimativas. A persistir tal quadro, pode, de fato, ficar configurada a obstrução à fiscalização.

8. Nada obstante, no que se refere aos processos licitatórios em andamento, considerando que os orçamentos não integram o edital e, considerando, ainda, a argumentação da Petrobras de que o fornecimento antecipado desses documentos poderia configurar violação aos princípios norteadores da licitação a que a entidade está vinculada, afigura-se-me prudente permitir o encaminhamento das informações requeridas imediatamente após finalizados os respectivos processos licitatórios. Cabe ponderar, nesse sentido, que há tempo hábil para atuação efetiva desta Corte, já que o empreendimento ainda se encontra na fase de execução dos serviços de terraplenagem e os Convites se referem à construção de unidades integrantes do complexo petroquímico.

9. Deixo, outrossim, de acolher a proposição de multa ao Presidente da Petrobras, por julgar mais adequado, neste momento, assinar prazo, nos termos do art. 42 da Lei n.º 8.443/1992, para que a



Petrobras, sob pena da aplicação de multa ao seu dirigente, encaminhe os dados requeridos acerca dos Contratos n.ºs 0800.0040676.08.2 e 0800.0043445.08.2, devendo os mesmos dados referentes aos Convites n.ºs 0609626.09.8; 0622523.09.8; 0541904.08.8 e 0557935.08.8, anteriormente mencionados, serem remetidos tão logo finalizados os procedimentos licitatórios respectivos. Cumpre destacar que medida análoga foi adotada no TC-006.137/2008-9.

II- DAS VERBAS INDENIZATÓRIAS

10. No que se refere às verbas indenizatórias devido a paralisações de obras, em função de chuvas, cumpre rememorar que este Tribunal, ao apreciar o TC-008.935/2001-0, referente à prestação de contas do exercício de 2000 da Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), exarou determinação à TBG e à Petrobras, nos seguintes termos:

“9.3.1. prevejam, em seus contratos para execução de obras de engenharia, firmados na modalidade ‘molhado’, os critérios a serem aceitos para pagamento de indenizações a título de paralisação da contratada em decorrência de eventos climáticos excepcionais, que não puderam ser previstos no planejamento inicial que serviu de base para o cálculo dos preços propostos pelo terceiro contratado, ressaltando-se a necessidade de que os pagamentos oriundos desses critérios não atentem contra os princípios da legalidade e da economicidade;

9.3.2. somente aceitem propostas de preços para os contratos a serem firmados nos termos do item anterior se a futura contratada explicitar, de antemão, em seu planejamento para execução da obra, o quantitativo de dias por ela estimados para paralisação decorrente de chuvas consideradas normais para o local e período de execução dos serviços, a fim de auxiliar na aferição, caso se fizer necessário posteriormente, do quantitativo de dias a serem indenizados por eventos climáticos considerados excepcionais”. (Acórdão 639/2006-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 1.989/2007-Plenário).

11. Alegando atendimento a tal deliberação, a Petrobras tem incluído em processos licitatórios de obras, anexo com estimativa de verba voltada ao ressarcimento de custos incorridos pela contratada pela paralisação de obras, em virtude de chuvas. Consoante registrado pela unidade técnica, o item de verba indenizatória não é levado em consideração quando da análise das propostas constantes do processo licitatório, porquanto seu valor é pré-definido, mantido igual para todas as propostas apresentadas.

12. Nos presentes autos, verificou-se que, no Contrato n.º 0800.0040907.08.2, referente à Terraplenagem, Drenagem e Anel Viário da área do Comperj, foi estimada uma verba indenizatória no valor de R\$ 130.000.000,00. A Secob questionou a metodologia adotada pela Petrobras, a qual estaria estimulando os contratados a manterem os equipamentos parados, já que os valores ressarcidos equivaleriam àqueles quando os equipamentos estivessem em operação. Alertou a unidade técnica, ainda, que o valor medido para tal verba já teria ultrapassado em 16,5% o valor previsto, sendo que até a medição de número 12 (26/3/2009 a 25/4/2009) foram medidos somente 26,9% do valor contratual, sem considerar o valor medido para as verbas indenizatórias.

13. Apesar de considerar o quadro preocupante, observo que essa mesma questão está sendo objeto de exame no TC-021.324/2008-6, consistente em Representação formulada pela Secob, cujo Relator é o Ministro Augusto Nardes. Naqueles autos, foram promovidas audiências dos responsáveis no âmbito da Petrobras e oitiva da contratada, cujas justificativas estão sendo minuciosamente analisadas pela unidade técnica, não havendo razão para, nestes autos, onde não estão presentes todos os elementos necessários ao deslinde da questão, formar qualquer juízo acerca da matéria.

14. Ademais, consoante apurou minha assessoria junto à unidade técnica, a Petrobras já teria revisto, por duas oportunidades, o valor originalmente estimado. Tal circunstância, em que pese não comprovar o saneamento da irregularidade, demonstra que a situação com a gravidade indicada nos autos já não mais subsiste. Nesses termos, parece-me mais apropriado, neste momento, alterar, no sistema pertinente, a classificação de IGP para IGC relativa ao achado de Auditoria 3.3 do relatório, permitindo a execução orçamentária e financeira do empreendimento até a apreciação definitiva da matéria pelo



Tribunal, devendo o Congresso Nacional ser informado, na oportunidade, sobre as conclusões a que chegou esta Corte.

15. Observou-se, também nos Convites n.ºs 0609626.09.8; 0622523.09.8; 0541904.08.8 e 0557935.08.8, da mesma forma, a inclusão de anexos com estimativas de verbas indenizatórias devido a paralisações por chuvas, o que levou a Secob também nesse caso a classificar a irregularidade como IGP.

16. Ocorre que não foi disponibilizada para a equipe de auditoria a metodologia de cálculo que fundamentou o montante dessas verbas, cujos valores, a propósito, são bem expressivos. No meu entender, a estimativa das indenizações por paralisações por chuvas em obras de construção de unidades que integrarão o complexo petroquímico deve conter particularidades distintas daquelas tratadas no contrato de terraplenagem, que deverão ser melhor examinadas pelo Tribunal. Além disso, não se tem notícia de possíveis alterações nos valores previamente indicados, nos moldes ocorridos no contrato de terraplenagem.

17. Nesses termos, conforme proposto pela unidade técnica, entendo que se deva assinar prazo, nos termos do art. 42 da Lei n.º 8.443/1992, para que a Petrobras, sob pena da aplicação de multa ao seu dirigente, encaminhe os dados requeridos acerca da memória de cálculo dos valores estimativos das verbas indenizatórias constantes dos Convites mencionados, informando, outrossim, eventuais modificações dos valores originalmente definidos. Note-se que, neste caso, não há necessidade de se aguardar a conclusão dos procedimentos licitatórios, já que esses valores não compõem as propostas das licitantes, sendo um valor fixado pela própria Petrobras para qualquer que seja o vencedor do certame.

18. Igualmente ao caso anterior, julgo conveniente, nesta oportunidade, alterar a classificação de IGP para IGC relativa ao achado de Auditoria 3.4 do relatório, até que sejam analisados os dados correspondentes, sendo que, na hipótese de a empresa não encaminhar as informações solicitadas, as licitações em andamento poderão cautelarmente ser suspensas.

19. Quanto à identificação dos responsáveis pela elaboração e implantação da metodologia, acolho o argumento da empresa de que foi uma vasta gama de profissionais que se envolveram em tal mister. A meu ver, deve-se avaliar caso a caso, diante das peculiaridades de cada obra retratada, a responsabilidade por eventual irregularidade identificada.

III- DO CONTRATO REFERENTE À CONSTRUÇÃO DA LINHA DE TRANSMISSÃO

20. Com relação ao Contrato n.º 0800.0040676.08.2, atinente à construção de uma linha de transmissão com vistas a fornecer energia para todas as obras a serem realizadas no Comperj, constatou-se irregularidades no procedimento licitatório que o precedeu. Com efeito, das seis propostas apresentadas pelas licitantes, quatro apresentaram valor abaixo do limite inferior estabelecido na estimativa de custos elaborada pela Petrobras. Ato contínuo, o departamento competente realizou uma revisão no orçamento estimativo reduzindo os limites anteriormente fixados. Verificou-se que a licitação foi adjudicada à empresa que indicou valor ainda inferior ao limite definido na revisão, tendo sido desclassificada outra empresa por ter apresentado preço também inferior a tal limite, não havendo critério objetivo para a opção efetuada. Conforme destacado pela Secob, restou configurada a ofensa ao princípio da impessoalidade.

21. Além disso, a unidade técnica apontou possível existência de sobrepreço no contrato, considerando que a proposta da empresa desclassificada estaria consentânea com valores praticados pela CHESF para serviços similares.

22. Sobressai desses fatos a fragilidade dos orçamentos elaborados no âmbito da Petrobras, que, após a abertura das propostas das licitantes, reduziu em cerca de 15% a estimativa originalmente efetuada. Tal constatação robustece o entendimento desta Corte de que a Petrobras deve efetuar, para a contratação de obras e serviços, orçamento detalhado contendo toda a previsão de custos e quantitativos. Se a companhia tem metodologia própria para elaborar seus orçamentos – conforme argumentado, esta mostrou-se não apropriada na obtenção dos valores mais condizentes com o objeto pactuado. Não se trata



somente de obediência ao estatuto de licitações - que a empresa tanto contesta -, mas sobretudo de atendimento ao princípio da economicidade que deve prevalecer em qualquer empresa.

23. Nesse sentido, concordo com a unidade técnica de se promover a audiência do responsável pelos fatos apontados, bem como a oitiva da contratada, esclarecendo que o encaminhamento das estimativas de custo detalhadas, conforme solicitado nesta assentada, permitirá o exame mais acurado dos valores envolvidos na contratação.

24. Por fim, dissinto da proposta de se reiterar a determinação contida no Acórdão 1.854/2009 – 2ª Câmara, por julgá-la desnecessária, ante o comando já exarado.

Ante o exposto, pedindo Voto por que este Colegiado adote o Acórdão que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de setembro de 2009.

JOSÉ JORGE
Relator



ACÓRDÃO N.º 2218/2009 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC-012.194/2009-9 (com 1 volume e 9 anexos)
2. Grupo: II; Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S/A
5. Relator: Ministro José Jorge
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras - Secob
8. Advogado constituído nos autos: Advogados constituídos nos autos: Idmar de Paula Lopes (OAB/DF n.º 24.882), Carlos da Silva Fontes Filho (OAB/RJ n.º 59.712), Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ n.º 67.460), Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF n.º 10.969) e Claudismar Zupiroli (OAB/DF n.º 12.250)
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secex/RJ, no âmbito do Fiscobras, junto à Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras, com vistas a fiscalizar a execução das obras de construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj.

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

9.1. com fulcro no art. 245, § 1º, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 42, § 1º, da Lei n.º 8.443/1992, fixar o prazo de 15 (quinze) dias à Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras para a apresentação dos seguintes documentos:

9.1.1. Orçamento estimativo detalhado, ou estimativa de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel (planilha eletrônica) contendo todas as fórmulas e vínculos utilizados, em que sejam apresentadas as informações necessárias e suficientes para reprodução exata dos custos e quantitativos apresentados e considerados para obtenção de todos os custos e preços estimados para as licitações que levaram à assinatura dos seguintes contratos:

9.1.1.1. Contrato n.º 0800.0040676.08.2 (Fornecimento de materiais, equipamentos e serviços de Projeto e Execução da Linha de Transmissão 138 kV do COMPERJ); e

9.1.1.2. Contrato n.º 0800.0043445.08.2 (Serviços relativos à subestação que visa ao atendimento da obra do COMPERJ);

9.1.2. Memória de cálculo dos valores estimativos das verbas indenizatórias constantes das planilhas de preços das seguintes licitações:

9.1.2.1. Convite n.º 0609626.09.8 (projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj);

9.1.2.2. Convite n.º 0622523.09.8 (construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas);

9.1.2.3. Convite n.º 0541904.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação); e

9.1.2.4. Convite n.º 0557935.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj);

9.2. determinar à Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras que encaminhe a esta Corte o Orçamento estimativo detalhado, ou estimativa de custos para contratação, em meio magnético do tipo Excel (planilha eletrônica) contendo todas as fórmulas e vínculos utilizados, em que sejam apresentadas as informações necessárias e suficientes para reprodução exata dos custos e quantitativos apresentados e considerados para obtenção de todos os custos e preços estimados para as licitações a seguir relacionadas, tão logo concluídos os certames:

9.2.1. Convite n.º 0609626.09.8 (projeto executivo e construção dos prédios de fiscalização da Petrobras para a obra do Comperj);

9.2.2. Convite n.º 0622523.09.8 (construção e montagem da ampliação do sistema de produção de água tratada de Porto das Caixas);

9.2.3. Convite n.º 0541904.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento da Unidade de Destilação), e

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sec. de Fiscalização de Obras



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 012.194/2009-9

9.2.4. Convite n.º 0557935.08.8 (projeto, construção, montagem, interligações e comissionamento das unidades U2200, U6821 e Subestações SE2200 e SE6821 do Comperj);

9.3. alertar ao Presidente da entidade que o descumprimento das determinações constantes nos subitens 9.1 e 9.2 supra, sujeita-o à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei n.º 8.443/1992, nos termos do art. 42, § 2º, da mesma Lei;

9.4. determinar à Secob que altere, no sistema pertinente, a classificação de IGP para IGC relativa aos achados de Auditoria 3.3 e 3.4 do relatório de levantamento de Auditoria que inaugura este processo;

9.5. promover a audiência do Sr. Sérgio dos Santos Arantes, Gerente de Engenharia de Custo e Estimativas de Prazos da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, para apresentar esclarecimentos acerca do sobrepreço apurado no Contrato n.º 0800.0040676.08.2, referente à construção da linha de transmissão com vistas ao atendimento da obra do Comperj, tendo em vista os valores ofertados pela empresa desclassificada por inexecuibilidade (Lintra Linhas de Transmissão S/A) e os valores praticados pela CHESF para construção de linhas de transmissão na região nordestina, devendo ser fornecidas as justificativas para as alterações realizadas entre a Revisão 0 e a Revisão A do respectivo orçamento estimativo, prestando objetivamente as informações necessárias e suficientes acerca da origem dos custos e dos quantitativos considerados para obtenção de todos os preços estimados;

9.6. promover a oitiva da empresa Amir Engenharia e Automação Ltda. (CNPJ 03.582.493/0001-03), para que se manifeste, se assim o desejar, acerca do sobrepreço apurado no Contrato n.º 0800.0040676.08.2, referente à construção da linha de transmissão com vistas ao atendimento da obra do Comperj, tendo em vista os valores ofertados pela empresa desclassificada por inexecuibilidade (Lintra Linhas de Transmissão S/A) e os valores praticados pela CHESF para construção de linhas de transmissão na região nordestina, devendo ser fornecidas as justificativas para as alterações realizadas entre a Revisão 0 e a Revisão A do respectivo orçamento estimativo, prestando objetivamente as informações necessárias e suficientes acerca da origem dos custos e dos quantitativos considerados para obtenção de todos os preços estimados;

9.7. determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras que extraia cópias do Anexo III, Volume I, procedendo a sua juntada ao TC 021.324/2008-6, tendo em vista que o indício de irregularidade relativo à verba indenizatória no contrato de terraplanagem foi originariamente levantado no citado processo;

9.8. encaminhar cópia do Acórdão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, bem como do Relatório de Auditoria, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informado-a que:

9.8.1. foram encontrados indícios de irregularidades no Contrato n.º 0800.0040907.08.2, cujo objeto são os serviços de terraplanagem, drenagem e anel viário da área do futuro Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj, os quais estão sendo objeto de análise no TC-021.324/2008-6, e, tão logo o Tribunal se pronuncie sobre a matéria, será dada ciência à Comissão dos termos da deliberação;

9.8.2. adicionalmente, foram encontrados indícios de irregularidades nos Convites 0609626.09.8; 0622523.09.8; 0541904.08.8 e 0557935.08.8, os quais ainda estão sendo apurados nestes autos, não se recomendando, nesta oportunidade, o bloqueio orçamentário dos respectivos empreendimentos;

9.8.3. a implementação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj não conta com previsão orçamentária no PPA 2008-2011 e no orçamento de investimentos da Lei Orçamentária do corrente ano.

10. Ata n.º 38/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2218-38/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e José Jorge (Relator).

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.



13.3. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

6.4 - Anexo Fotográfico



Serviço de terraplanagem nas obras do Comperj (Contrato 0800.0040907.08.2), utilizando motoscraper.



Serviço de escavação (Contrato 0800.0040907.08.2), utilizando escavadeira hidráulica e caminhão basculante do tipo fora-de-estrada.



Torre da linha de transmissão destinada ao atendimento das obras do Comperj (Contrato 0800.0040676.08.2), chegando à subestação de entrada.



Obras da subestação de entrada para atendimento à obra do Comperj (Contrato 0800.0043445.08.2),



Estação climatológica utilizada para acompanhamento das precipitações ocorridas na região da obra do Comperj.

S U M Á R I O	
Título	Página
1 - APRESENTAÇÃO	1
2 - INTRODUÇÃO	1
2.1 - Deliberação	1
2.2 - Objetivo e questões de auditoria	1
2.3 - Metodologia Utilizada	1
2.4 - VRF	2
2.5 - Benefícios estimados	2
3 - ACHADOS DE AUDITORIA	2
3.1 - Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano. (IGC)	2
3.2 - Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU. (IGC)	9
3.3 - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (IGC)	18
3.4 - Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido. (IGC)	26
3.5 - O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo. (IGC)	32
3.6 - Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação. (IGC)	43
3.7 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado. (IGC)	56
4 - CONCLUSÃO	65
5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	67
6 - ANEXO	71
6.1 - Dados cadastrais	71
6.1.1 - Projeto básico	71
6.1.2 - Contratos principais	71
6.1.3 - Contratos secundários	73
6.1.4 - Editais	75
6.1.5 - Histórico de fiscalizações	79
6.2 - Deliberações do TCU	79
6.3 - Apreciação	83
6.4 - Anexo Fotográfico	133