



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 53, DE 2011 (Apensada PFC nº 22, de 2015)

RELATÓRIO FINAL

Propõe a realização de procedimentos de fiscalização e controle sobre a licitação e o contrato administrativo levados a termo para execução do edifício sede da empresa Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS na cidade de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo.

Autor: Dep. Rubens Bueno

Relator: Dep. Alberto Filho

I – RELATÓRIO

O Autor desta PFC, o Deputado Rubens Bueno, propôs que esta Casa, por intermédio desta Comissão, realizasse a fiscalização e controle “sobre a licitação e o contrato administrativo levados a termo para execução do edifício sede da empresa Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS na cidade de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo”.

O Relatório Prévio, de autoria do Deputado Edinho Bez, foi aprovado por esta CFFC em 05/08/2015 e previa uma série de providências como o requerimento no sentido de que o Tribunal de Contas da União (TCU) realizasse auditoria específica sobre a licitação e contrato administrativo relativos à construção do edifício sede da Petrobras em Vitória.

O nobre Autor desta PFC já havia então alertado sobre a possibilidade, entre outros problemas, de superfaturamento, tal como reafirmou posteriormente o TCU.

Encontra-se apensada a esta Proposta de Fiscalização, a PFC nº 22, de 2015, de autoria da insigne Deputada Eliziane Gama, cuja proposta também requer auditoria “em todos os atos, contratos e congêneres, relativos à construção da sede da Petrobras em Vitória/ES”, ou seja, com o mesmo teor desta PFC nº 53, de 2011.

Após ser acionado por esta Comissão, o TCU realizou auditorias que concluíram pela existência de diversas irregularidades, como se encontra detalhado nos documentos encaminhados pelo Tribunal a esta Comissão.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

II – EXAME DA MATÉRIA

As auditorias realizadas pelo TCU resultaram em três acórdãos: 2.417/2015, 2.475/2015, 594/2016 e 219/2017, todos do Plenário do Tribunal.

Para compreensão do tema, basta examinar as conclusões do último Acórdão, o de nº 219/2017, o qual contém as informações necessárias e mais atualizadas sobre as auditorias do Tribunal.

De acordo com o voto do Relator, Ministro José Múcio Monteiro, a área técnica do Tribunal, por meio de relatório pormenorizado, identificou irregularidades graves tais como prejuízos de mais de R\$ 700 milhões, além de superfaturamento nos contratos daquela obra.

A contratação da construção se deu por meio de um mecanismo intrincado de engenharia financeira, que o tornou pouco transparente, e que incluía a instituição de um fundo de investimento imobiliário pela Petrobras, que possuiria 99% do capital, cabendo o restante à corretora Pentágono SA DTVM, que teria emitido cédulas de crédito imobiliário, ou CCIs.

Diante da extensão e complexidade do conjunto composto pelo relatório, voto e acórdão, seguem, a título de registro e para o conhecimento dos demais membros desta Comissão, o voto do eminente Relator José Múcio Monteiro, bem como o acórdão aprovado pelo plenário do Tribunal:

“VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 53/2011 requerendo ao Tribunal o exame no procedimento de licitação e no contrato administrativo referentes à execução do edifício sede da Petrobras na cidade de Vitória/ES.

2. O ofício encaminhado pela Comissão noticiou que o custo das obras aumentou significativamente desde o projeto até sua implantação. O orçamento inicial, à época do concurso para escolha do projeto básico, era de R\$ 90 milhões. Em seguida, a Petrobras elaborou estimativa para subsidiar a contratação, no valor de R\$ 436 milhões. O contrato, por sua vez, foi firmado em R\$ 486 milhões, e teria custado, ao seu final, R\$ 567 milhões, em razão dos aditivos.

3. Em atendimento à presente solicitação, o Acórdão 2.417/2015 – Plenário, retificado pelo Acórdão 2.475/2015 – Plenário,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

determinou a realização de auditoria, sendo instaurado o TC 030.013/2015-1. Após o levantamento inicial sobre a situação do empreendimento e as circunstâncias em que sua implantação se desenvolveu, esta Corte verificou a necessidade de aprofundar os trabalhos de fiscalização, conforme determinação exarada no Acórdão 594/2016 – Plenário. Considerando, ainda, que **o empreendimento é alvo de investigação do Ministério Público Federal no Paraná e que o consórcio contratado para a construção do edifício é formado por empresas investigadas na Operação Lava-Jato, os fatos objeto daquela fiscalização foram reexaminados levando-se em conta a documentação compartilhada pela referida operação. Portanto, nesta etapa, o Tribunal vem complementar as informações obtidas na auditoria anterior, que deu origem ao Acórdão 594/2016 – Plenário.**

4. Descrevendo de forma sucinta, cabe lembrar que a Petrobras optou por financiar a construção da sede administrativa de Vitória/ES por meio de um Fundo de Investimento Imobiliário (FII), instituindo o Fundo de Investimento Imobiliário Rio Bravo Logística – o FII-RB Logística. A Petrobras possui 99% de participação no fundo e o restante pertence à Pentágono SA DTVM, agente fiduciário que emitiu as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI).

5. Em 2008, foram efetuadas as cessões do direito real de superfície do terreno e do contrato de construção ao FII-RB Logística, enquanto o ajuste para a edificação do empreendimento fora firmado com o Consórcio OCCH, constituído pelas empresas Hochtief do Brasil S.A., Construtora Norberto Odebrecht S.A. e Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., e já se encontrava em andamento.

6. As CCIs são lastreadas nos aluguéis a serem pagos pela Petrobrás ao fundo e foram cedidas para uma empresa securitizadora, que emitiu os denominados Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), os quais foram ofertados no mercado de capitais. Esses recebíveis conferem aos investidores juros remuneratórios e atualização monetária por prazo pré-determinado. As emissões dos CRIs viabilizaram a captação de R\$ 763.400.000,00. Esse montante é superior ao inicialmente planejado na concepção da estruturação do financiamento, que previa um total de R\$ 550.000.000,00, para cobrir custos da construção, além das obras de reconfiguração geométrica da Av. N. S. da Penha, da cessão onerosa de uso da superfície do terreno por um período de 10 anos, de um Termo de Compromisso firmado com a Prefeitura Municipal de Vitória e de um valor para despesas eventuais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

7. A análise empreendida pela SeinfraOperações concluiu que o modelo financeiro escolhido para a captação dos recursos foi economicamente desvantajoso e, em princípio, teria ocasionado um prejuízo de R\$ 767.133.123,21, valor obtido ao se comparar o total a ser pago ao final da operação com o equivalente a um financiamento que poderia ser obtido junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Também aponta superfaturamento de pelo menos R\$ 52.592.329,61 no contrato de construção do edifício, firmado com o Consórcio OCCH, em razão de duplo pagamento de BDI nas subcontratações. Tais conclusões, conforme o encaminhamento proposto, justificam a instauração de tomada de contas especial.

8. Primeiramente, quanto à potencial desvantagem da modelagem financeira por meio de fundo imobiliário, a unidade técnica fez comparações da escolha da estatal com as opções de pagamento de aluguel pelo imóvel e com simulações de financiamento para captação de valor equivalente. A seguir faço resumo das conclusões obtidas.

9. A fim de comparar a modelagem financeira escolhida pela Petrobras com um financiamento, foi feita uma simulação para identificar qual taxa de juros equivaleria a uma obtenção de R\$ 570.000.000,00 (valor aproximado do contrato de construção), com pagamento de R\$ 1.743.348.589,11 (próximo à soma dos aluguéis ao longo de 15 anos), chegando-se a uma taxa de 13,05% ao ano.

10. Outra simulação foi feita considerando um factível cenário de captação do mesmo montante junto ao BNDES, com taxa de juros de R\$ 6,5%. Ao final do prazo de 15 anos, seriam pagos R\$ 978.652.392,86.

11. A secretaria avalia que a diferença entre os montantes finais a ser pago e que seria desembolsado, caso a segunda opção houvesse sido escolhida, já configura prejuízo ao erário no valor de R\$ 767.133.123,21. Concorde apenas parcialmente com essas conclusões, visto que outras questões merecem ser consideradas, conforme exponho a seguir.

12. De fato, os pagamentos dos aluguéis que, após o período de 15 anos, resultarão no montante de R\$ 1.745.785.516,07, correspondem a uma captação de R\$ 763.399.999,95, que foi o valor aproximado obtido na cessão das CCI pelo FII às securitizadoras. Cerca de R\$ 570.000.000,00 foram destinados ao contrato de construção e o restante, conforme levantado na auditoria anterior, deveria cobrir outros custos do empreendimento, tais como obras de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

reconfiguração geométrica da avenida, cessão onerosa de uso da superfície do terreno por um período de 10 anos, um Termo de Compromisso firmado com a prefeitura e despesas eventuais.

13. Sem prejuízo da apuração da regularidade dessas outras despesas, entendo que, para fins de avaliação da economicidade da operação financeira, a simulação mais adequada para servir de parâmetro de comparação, seguindo a sistemática adotada pela unidade técnica, deve considerar o valor total obtido pelo fundo com a cessão das CCIs, de R\$ 763.399.999,95, visto que a soma dos aluguéis a serem pagos pela Petrobras, de R\$ 1.745.785.516,07, constituem lastro para a remuneração das emissões correspondentes àquele montante captado.

14. Outro ponto que merece ser explorado é o parâmetro mais apropriado para o cálculo dessa parcela do débito. A secretaria sugere o cenário de financiamento da totalidade da construção concedido pelo BNDES. No entanto, entendo que cabe avaliar se essa opção seria realmente factível e se foi aventada pelos gestores da Petrobras quando decidiram pela atual modelagem financeira do negócio. Ademais, é importante ter em mente que a diferença entre os juros praticados pelo mercado com relação ao cobrado pelo banco estatal é subsidiada pelos cofres da União. Nesta hipótese, seria como se o Tesouro arcasse com parte da construção de uma unidade administrativa da estatal, o que não se afigura razoável. Portanto, apesar de aparentar uma potencial vantagem econômica para a Petrobras, este benefício seria bancado com recursos federais, cabendo aqui o questionamento se deve compor a parcela de prejuízo ao erário.

15. A auditoria também comparou valor do aluguel a ser pago pela Petrobras, resultante da modalidade de investimento escolhida, com imóvel em região de alta valorização no País, concluindo que este último conta com valor muito menor por metro quadrado. Considero válido o levantamento desses valores, a título de conhecimento sobre as demais alternativas de negócio, mas não me parece que possam ser adotados como parâmetro para cálculo de eventual prejuízo, tendo em vista que 99% das quotas do fundo imobiliário pertencem à Petrobras.

16. A outra parcela que compõe o prejuízo apontado pela unidade técnica se refere ao sobrepreço verificado no Contrato 0801.0028225.06.2 para execução das obras. Devido à falta de detalhamento dos itens do orçamento, como é recorrentemente verificado nas fiscalizações de empreendimentos da estatal, não foi possível avaliar todo o escopo da avença. No entanto, a secretaria identificou que os serviços subcontratados não contam com BDI



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

diferenciado, que deveria ser reduzido em razão da dupla incidência de alguns dos itens que o compõe. A quantificação decorrente desta irregularidade atinge a expressiva cifra de R\$ 52.592.329,61.

17. Ao fim, a instrução propõe a conversão dos autos do TC 030.013/2015-1, que trata da fiscalização do objeto desta SCN, em TCE, frente às evidências de existência de dano ao erário.

18. Avalio ser consistente indício de prejuízo causado pela cobrança de BDI em duplicidade nos serviços subcontratados, ainda mais considerando a expressividade desses serviços, que perfazem mais de 80% da avença. A situação configurada já se mostra suficiente para justificar a abertura de TCE. No entanto, pelas razões já expostas ao longo deste voto, a suposta desvantagem do modelo financeiro escolhido para captação dos recursos merece ser melhor apurada.

19. Cabe lembrar, também, que a auditoria precedente realizada pela Secex/ES verificou que os valores desembolsados pela Petrobras à Escola de Medicina da Santa Casa de Misericórdia (EMESCAN) pela cessão onerosa do direito real de superfície do terreno ocupado pelo edifício, pelo prazo de 45 anos, renováveis por mais 25, já somam R\$ 70.057.361,98, apenas no período de 2007 a 2016, superando em muito a avaliação inicial do imóvel, o que sinaliza a escolha de uma modalidade de contratação antieconômica.

20. No âmbito da TCE a ser instaurada, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis poderá ser instruída de forma mais precisa. Para tanto, a Petrobras deve ser preliminarmente ouvida acerca das constatações ora verificadas. Também é oportuno autorizar, desde já a realização das diligências que se fizerem necessárias. Nesse caso, após efetuados tais procedimentos por parte da secretaria, os autos devem voltar ao relator para fins de autorização das citações.

21. Em atenção à solicitação que deu origem a estes autos, devem ser encaminhados cópias da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Considero que os pontos questionados no ofício inicial foram respondidos com as informações levantadas até o momento, devendo ser remetidos esclarecimentos complementares sobre a matéria nas etapas subsequentes no âmbito do processo de tomada de contas especial.

22. Também devem ser remetidas cópias do acórdão, relatório e voto à Procuradoria da República no Estado do Espírito



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Santo, para as medidas que entender cabíveis, considerando levantamento de informações que podem ser úteis ao andamento das investigações no âmbito da Operação Lava-Jato.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de fevereiro de 2017.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator” (grifos do autor)

As determinações do Relator, acatadas pelo Plenário, resultaram no acórdão seguinte:

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional, autuada a partir do Ofício 239/2015-CFFC-P, de 5 de agosto de 2015, encaminhado pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Vicente Cândido, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 53/2011, de autoria do Deputado Rubens Bueno, requerendo deste Tribunal a realização de fiscalização no procedimento de licitação e no contrato administrativo referentes à execução do edifício sede da Petrobras na cidade de Vitória/ES.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no arts. 1º, inciso II; 38, inciso I; e 47 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169, inciso II; 198, parágrafo único; 231; 232, inciso III; 233; e 252 do Regimento Interno/TCU; e art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. converter o TC 030.013/2015-1, que trata da fiscalização do objeto desta SCN, em tomada de contas especial;

9.2. determinar que, no TC 030.013/2015-1, a Petrobras seja ouvida no prazo de 15 (quinze) dias a respeito das questões levantadas nestes autos;

9.3. autorizar a realização das diligências que se fizerem necessárias no âmbito do TC 030.013/2015-1, para



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

identificação dos responsáveis e quantificação do débito referente à construção da sede administrativa da Petrobras em Vitória/ES;

9.4. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Ministro de Estado de Minas e Energia;

9.5. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto, à Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.6. considerar esta solicitação integralmente atendida e encerrar o presente processo”.

Pode-se observar, com isso, que o TCU identificou as irregularidades com indícios de danos ao erário e irá prosseguir investigando o tema com a Tomada de Contas Especial nº TC 030.013/2015-1, por meio da qual deverão ser identificados os responsáveis pelos supostos prejuízos. Além disso, o Tribunal já encaminhou o resultado das auditorias à Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo.

A auditoria do TCU revela também que a matéria já vem sendo investigada pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal e que possui desdobramentos da Operação Lava Jato, tendo sido, segundo o MPF, apuradas irregularidades de pagamento de propinas relativas à obra de construção da sede, objeto desta PFC¹.

Observa-se, portanto, que os objetivos desta Proposta de Fiscalização foram alcançados.

III – VOTO

¹ <http://www.gazetaonline.com.br/conteudo/2015/06/noticias/politica/3900502-propina-na-sede-da-petrobras-em-vitoria-reforca-prisoas-da-lava-jato.html>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Diante do que aqui foi relatado, este **Relator é favorável ao arquivamento das Propostas de Fiscalização e Controle nº 53, de 2011, e nº 22, de 2015, que se encontra apensada.**

Sala da Comissão, Brasília, de de 2017.

Deputado Alberto Filho
Relator