

Aviso nº 83 - GP/TCU

Brasília, 18 de fevereiro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 208/2025 (acompanhado da instrução a que se refere o subitem 9.3) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Extraordinária de 5/2/2025, ao apreciar o TC-028.520/2024-6, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que trata de Solicitação do Congresso Nacional originária do Ofício nº 146/2024/CFFC-P, de 5/12/2024, referente ao Requerimento nº 235/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo.

Conforme consignado no subitem 9.4 da aludida Deliberação, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Por oportuno, informo que o Relatório e o Voto que fundamentam a Decisão ora encaminhada podem ser acessados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal JOSEILDO RAMOS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 208/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.520/2024-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, discutidos e relatados estes autos de solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual o Exmo. Sr. Deputado Federal Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, requer informações sobre a participação de empreiteiras denunciadas pela Operação Lava Jato em contratos licitatórios na Refinaria Abreu e Lima (RNEST), bem como solicita esclarecimentos sobre os potenciais riscos de novos estouros de orçamento e medidas de fiscalização adotadas para evitar irregularidades,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que esta Corte de Contas:

9.2.1. acompanha, por meio do TC 033.801/2023-1, rel. Ministro Jhonatan de Jesus, a conformidade, a economicidade, a tomada de decisão, a licitação, a contratação e a internalização de lições aprendidas relacionadas ao desenvolvimento dos projetos de conclusão e revitalização das unidades de refino (Trens 1 e 2) da Refinaria Abreu e Lima (RNEST);

9.2.2. identificou indícios de irregularidade no processo de licitação das obras remanescentes do Trem 2 da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), certame recentemente revogado, em especial alterações expressivas no orçamento referencial após a abertura das propostas das licitantes, o que sugere a imaturidade das estimativas de custo para a fase do projeto;

9.2.3. constatou, no certame mencionado no subitem 9.2.2, a participação, de forma isolada ou consorciada, de cinco empresas, sendo que quatro delas têm histórico, direta ou indiretamente, de terem sido investigadas pela Operação Lava Jato;

9.2.4. identificou, no certame mencionado no subitem 9.2.2, grande diferença entre os valores orçados pela Petrobras e as propostas dos licitantes, sendo estas significativamente superiores aos orçamentos referenciais; e

9.2.5. tem implantado medidas de controle e fiscalização, em especial no âmbito dos processos TC 033.801/2023-1 e 017.981/2024-7, ambos relatados pelo Min. Jhonatan de Jesus, que resultaram na suspensão cautelar do processo licitatório da conclusão do Trem 2, posteriormente revogado pela estatal, e na expedição de diversas ciências sobre irregularidades observadas;

9.3. dar ciência desta deliberação aos Exmos. Srs. Deputados Federais Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e Evair Vieira de Melo, autor do Requerimento 235/2024-CFFC, encaminhando-lhes a instrução da peça 9; e

9.4. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 3/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/2/2025 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0208-03/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Segecex/SecexEnergia

Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração

TC 028.520/2024-6

Apenso:

Tipo de processo: SOLICITAÇÃO DO
CONGRESSO NACIONAL

PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo AUFC DANIEL TAJ AHID GARRETO, a qual contou com a anuência do titular da D3AudPetróleo.

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

AudPetróleo, em 13 de dezembro de 2024.

(Assinado eletronicamente)

MATEUS AMARAL RODRIGUES CHAVES

Matrícula 11099-0

Auditor-Chefe Adjunto - Substituto



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Segecex/SecexEnergia/AudPetróleo

3ª Diretoria da AudPetróleo

TC 028.520/2024-6

Apenso:

Tipo de processo: SOLICITAÇÃO DO
CONGRESSO NACIONAL

Unidade Jurisdicionada:

PRONUNCIAMENTO DA SUBUNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada por DANIEL TAJ AHID GARRETO, AUFC (doc 77.310.305-2).

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

D3AudPetróleo, em 13 de dezembro de 2024.

(Assinado Eletronicamente)

LEANDRO FARIA FERNANDES

Matrícula 11096-5

Diretor

TC 028.520/2024-6

Tipo de processo: Solicitação do Congresso Nacional

Unidade jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S.A

Solicitante: Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Joseildo Ramos

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 146/2024/CFFC-P, de 5 de dezembro de 2024 (peça 4), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados encaminha o Requerimento 235/2024-CFFC, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Evair Vieira de Melo (peça 5).
2. O documento requer do Tribunal de Contas da União informações sobre a participação de empreiteiras denunciadas pela Operação Lava Jato em contratos licitatórios na Refinaria Abreu e Lima (RNEST), solicita esclarecimentos sobre os potenciais riscos de novos estouros de orçamento e medidas de fiscalização adotadas para evitar irregularidades.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 4º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para solicitar informações ao Tribunal de Contas da União.
4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

5. A Solicitação de Informação pelo Congresso Nacional pede esclarecimentos quantos aos seguintes pontos (peça 4):
 - a. Quais empreiteiras denunciadas pela Lava Jato estão atualmente envolvidas nas licitações e quais lotes de obras foram ou estão sendo adjudicados a essas empresas?
 - b. Quais são os riscos identificados pelo TCU em relação à possibilidade de novos estouros de orçamento, a exemplo do que ocorreu na fase inicial da RNEST?
 - c. Quais medidas de controle e fiscalização estão sendo implantadas ou recomendadas pelo TCU para assegurar que os investimentos na RNEST sejam realizados dentro do orçamento previsto, evitando a repetição de irregularidades e sobrecustos verificados anteriormente?

d. Quais providências estão sendo tomadas para garantir a execução regular das obras, incluindo a conclusão dos lotes que não receberam propostas ou cujas propostas foram desclassificadas por excederem o orçamento estimado?

6. Com vistas a atender à solicitação, foi feita consulta aos sistemas informatizados do Tribunal, tendo sido considerados para as respostas apresentadas a seguir principalmente os recentes processos do TCU, realizados por esta Unidade Técnica, relacionados à RNEST: (i) o Relatório de Acompanhamento (Racom) da retomada da conclusão da obra da RNEST (TC 033.801/2023-1); e (ii) a Representação TC 017.981/2024-7.

7. O Relatório de Acompanhamento (Racom) da retomada da conclusão da obra da RNEST (TC 033.801/2023-1), de relatoria do Exmo. Ministro Jhonatan de Jesus, tem por objeto “avaliar aspectos de conformidade e economicidade dos processos e das atividades de tomada de decisão, licitação, contratação e internalização de lições aprendidas relacionados ao desenvolvimento dos projetos de conclusão e revitalização das unidades de refino (Trens 1 e 2) da Refinaria Abreu e Lima (RNEST)”.

8. O referido Racom é uma fiscalização, iniciada pela AudPetróleo ao final de 2023, com o objetivo de verificar a regularidade dos processos decisórios e dos procedimentos licitatórios relacionados à retomada dos investimentos da Petrobras na RNEST. **Atualmente encontra-se em tramitação nesta Corte de Contas e o relatório de fiscalização aguarda apreciação pelo Plenário** (peça 63 do TC 033.80/2023-1).

9. Oportunamente o processo retornará a essa Unidade Técnica para sua segunda etapa e continuidade de fiscalização *pari passu* da retomada de investimentos para conclusão das obras remanescentes da RNEST pela Petrobras;

10. **A Representação TC 017.981/2024-7**, de relatoria do **Ministro Jhonatan de Jesus** e aberta por iniciativa da equipe de fiscalização, por sua vez, teve por objeto a análise de “Indícios de irregularidade no processo de licitação das obras remanescentes do Trem 2 da Refinaria Abreu e Lima (RNEST)” com os quais a equipe de fiscalização se deparou no curso da primeira etapa do Racom da RNEST, citado acima, a saber: alterações expressivas no orçamento referencial após a abertura das propostas das licitantes.

11. Destaca-se que, diante do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* a equipe de fiscalização decidiu instruir a análise do tema em processo separado dos demais assuntos tratados no Racom da RNEST (peça 13 do TC 017.981/2024-7), propondo medida cautelar, a fim de atuar de tempestivamente e de modo preventivo diante dos indícios com os quais a equipe de fiscalização se deparou.

12. Houve despacho da cautelar suspendendo o andamento da licitação (Oportunidade Petrobras nº 7004139746), além de determinação de oitiva por parte da Petrobras (peça 35 do processo).

13. Contudo, com a revogação da licitação por parte da Petrobras houve perda de objeto da representação e o Acórdão emitido pelo Plenário do TCU (peça 53 do TC 017.981/2024-7) foi no sentido de dar ciência à Petrobras da atenção ao cumprimento das disposições da Lei 13.303/2016, da jurisprudência deste tribunal (em especial, Acórdãos 1.549/2017 e 1.464/2024 do Plenário) e de determinar revogação da cautelar por perda de objeto.

14. Cabe explicar de modo breve a estratégia de contratação da Petrobras e fazer um histórico da licitação da conclusão do remanescente das obras do Trem 2 da RNEST através da oportunidade Petronect nº 7004139746, acompanhada pelo Racom da RNEST (TC 033.801/2023-1).
15. O escopo de conclusão do Trem 2 teve seu edital lançado em 3/8/2023, tendo a Petrobras optado por dividir o objeto da licitação em sete lotes (A, B, C, D, E, F, G), com a possibilidade de oferta em onze possibilidades de disputa no sistema Petronect: os sete lotes individuais (A, B, C, D, E, F, G); três lotes de agregação parcial (AB, CDE e FG); e um lote de agregação total (ABCDEFGG).
16. O conjunto de propostas inicialmente mais bem classificado foi composto pelos lotes de agregação parcial AB, CDE e FG, cada um de um licitante distinto, todos apresentando valores significativamente superiores aos orçamentos referenciais, com variações de 43% a 118%.
17. Enquanto o orçamento estimado era de aproximadamente R\$ 6 bilhões, a soma das propostas mais bem classificadas alcançou quase R\$ 11 bilhões, representando quase o dobro da soma dos valores de referência estabelecidos para os lotes AB, CDE e FG.
18. Apesar da expressiva diferença, a Petrobras optou por proceder à negociação com os licitantes mais bem classificados, ao passo em que promovia sucessivas correções do seu próprio orçamento após a abertura das propostas de preço dos licitantes. Em relação aos orçamentos originais as alterações alcançaram os seguintes patamares: 28% para o lote AB, 23% para o lote CDE, e 13% para o lote FG.
19. Após duas etapas de revisões nos orçamentos projetados e negociações das propostas, observou-se redução significativa na discrepância entre os valores. O orçamento estimado foi aumentado em aproximadamente R\$ 1,3 bilhão (23% em relação ao valor de referência original). Paralelamente, as propostas das licitantes foram reduzidas em R\$ 1,62 bilhão, uma diminuição de 15% em relação aos valores iniciais.
20. Os ajustes nos valores referenciais, conforme alegado pela Petrobras, resultaram de inconsistências nas estimativas, as quais, no entanto, foram identificadas apenas após a abertura das propostas. Contudo a equipe técnica entendeu que o procedimento de revisão do Orçamento referencial após a abertura das propostas era irregular, o que resultou na abertura da citada Representação (TC 017.981/2024-7) e culminou com determinação cautelar de suspensão da licitação.
21. Contudo, como as propostas apresentadas para os lotes licitados, seja de lotes individuais ou de agregação de lotes, continuavam significativamente acima do orçamento referencial da Petrobras (original e revisado), a adjudicação desses lotes se tornou inviável. O certame foi revogado em outubro de 2024, conforme informado pela Petrobras e registrado pelo TCU no processo TC 017.981/2024-7. Dessa forma a conclusão da oportunidade Petronect nº 7004139746 foi como “licitação fracassada”, e seu status na Petronect (sistema de licitações da Petrobras) consta como “cancelada”.
22. Tendo amparo nas informações destes processos sumarizados acima (TC 033.801/2023-1 e TC 017.981/2024-7), responde-se aos questionamentos de modo individual e objetivo nas subseções a seguir.

Quais empreiteiras denunciadas pela Lava Jato estão atualmente envolvidas nas licitações e quais lotes de obras foram ou estão sendo adjudicados a essas empresas?

23. O certame foi revogado em outubro de 2024, conforme informado pela Petrobras e registrado pelo TCU no processo TC 017.981/2024-7. Assim, **não houve adjudicação, parcial ou total do objeto da licitação de conclusão do Trem 2 da RNEST**. De forma que não há que se falar em adjudicação para empresas denunciadas na “Operação Lava Jato”.

24. Quanto à **participação na licitação**, ressalta-se inicialmente que, conforme explicitado no Relatório da primeira etapa do Racom da RNEST (peça 63 do TC 033.801/2023-1), a concorrência do processo licitatório não foi efetiva, tendo a oportunidade Petronect nº 7004139746 recebido apenas dezesseis propostas para todas as onze possibilidades de ofertas previstas no seu edital. E as dezesseis propostas vieram de apenas cinco diferentes empresas: Consag, Conenge, Tenenge Construcap e UTC, conforme Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - Resumo resultado inicial da Oportunidade 7004139746 com quantidade de propostas recebidas e empresas competidoras em cada lote do Trem 2 da RNEST

COD. PETRONECT	UNIDADES	LOTES	PROPOSTAS	EMPRESAS
8012	UCR+TCR+MDEA-C	A	1	Consag
8013	PÁTIO DE COQUE	B	1	Conenge
8014	HDT DIESEL+MDEA-D	C	1	Tenenge
8015	UGH	D	0	-
8016	HDT NAFTA	E	1	Construcap
8017	UDA	F	4	Tenenge/UTC/Construcap/Conenge
8018	UTAA+TR	G	3	UTC/Construcap/Conenge
8019		AB	1	Consag
8020		CDE	1	Tenenge
8021		FG	3	Tenenge/UTC/Conenge
8022		ABCDEFGF	0	-

25. O melhor conjunto de ofertas inicialmente foi compostos pelos lances apresentados pelas empresas Consag (lote AB), Tenenge (lote CDE) e Conenge (FG).

26. De modo a atender à solicitação de informações, segue um resumo acerca do envolvimento na “Operação Lava Jato” de cada um dos participantes da licitação da conclusão do Trem 2 da RNEST (observação: essas informações foram obtidas a partir de registros públicos disponíveis em bases de dados governamentais e portais de transparência na data de 13/12/2024):

a. quanto à **Consag Engenharia S/A**, a empresa é uma subsidiária da Andrade Gutierrez, uma das principais construtoras brasileiras e que esteve **investigada na “Operação Lava Jato”**, em sua **participação na licitação da conclusão do Trem 2 da RNEST**, a Consag esteve posicionada no certame com a proposta inicialmente mais bem colocada para o **Lote AB**; além disso, **não consta nenhum impedimento conforme** Certidão negativa correcional - Entes Privados (ePAD, CGU-PJ, CEIS, CNEP e CEPIM);

b. quanto à **Conenge Construção Civil Ltda**, **não há registros** públicos de que a empresa tenha sido investigada ou esteja associada a grupos empresariais envolvidos na “Operação Lava Jato”; em sua **participação na licitação da conclusão do Trem 2 da RNEST**, a Conenge esteve posicionada no certame com a proposta inicialmente mais bem colocada para o **Lote FG**; além disso, **não consta nenhum impedimento conforme** Certidão negativa correcional - Entes Privados (ePAD, CGU-PJ, CEIS, CNEP e CEPIM);

c. quanto à **Tenenge (Tenenge Engenharia LTDA)**, a empresa é uma subsidiária da Novonor, anteriormente conhecida como Odebrecht, empresa **investigada na “Operação Lava Jato”**; em sua **participação na licitação da conclusão do Trem 2 da RNEST**, a Tenenge esteve posicionada no certame com a proposta inicialmente mais bem colocada para o **Lote CDE**; além disso, **não consta nenhum impedimento conforme** Certidão negativa correcional - Entes Privados (ePAD, CGU-PJ, CEIS, CNEP e CEPIM);

d. quanto à **Construcap CCPS Engenharia e Comércio S/A**, a empresa **foi investigada pela “Operação Lava Jato”**; em sua **participação na licitação da conclusão do Trem 2 da RNEST**, a Construcap participou do certame, mas não esteve com seus lances entre os conjuntos de propostas mais bem colocados; além disso, **não consta nenhum impedimento conforme** Certidão negativa correcional - Entes Privados (ePAD, CGU-PJ, CEIS, CNEP e CEPIM);

e. quanto à **UTC Engenharia S/A**, a empresa **foi investigada pela “Operação Lava Jato”**; em sua participação na licitação da conclusão do **Trem 2 da RNEST**, a UTC participou do certame, mas não esteve com seus lances entre os conjuntos de propostas mais bem colocados; além disso, **não consta nenhum impedimento conforme** Certidão negativa correcional - Entes Privados (ePAD, CGU-PJ, CEIS, CNEP e CEPIM).

27. Em resumo, as empresas Consag, Tenenge, Construcap e UTC têm histórico, direta ou indiretamente, de terem sido investigadas pela “Operação Lava Jato”, enquanto a Conenge não possui registros de participação como investigada pela operação.

Quais são os riscos identificados pelo TCU em relação à possibilidade de novos estouros de orçamento, a exemplo do que ocorreu na fase inicial da RNEST?

28. O TCU identificou nos processos de fiscalização recentes grande diferença entre os valores orçados pela Petrobras e as propostas dos licitantes, o melhor conjunto de propostas se mostrou excessivamente acima do valor orçado. Nenhum lote ou combinação de lotes recebeu proposta que se enquadrasse nos orçamentos referenciais da licitação, sendo que as propostas mais bem classificadas ficaram entre 43% e 118% acima do valor referencial dos lotes de agregação parcial, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 - Comparativo entre propostas recebidas e orçamentos referenciais Petrobras (ORP)

Lote	Orçamento (R\$)	Proposta inicial (R\$)	Diferença (R\$) Proposta / orçamento	
AB	2.257 MM	3.746 MM	1.489 MM	66%
CDE	2.382 MM	5.184 MM	2.802 MM	118%
FG	1.337 MM	1.916 MM	579 MM	43%
Total	5.976 MM	10.846 MM	4.870 MM	81%

Fonte: Elaboração própria com base nas informações enviadas pela Petrobras

29. Tal fato poderia representar um risco de “estouro de orçamento”, caso de alguma forma a Petrobras assinasse, de modo irregular, os contratos mesmo com os preços acima do orçamento, o que não ocorreu. E, devido à licitação ter sido revogada, **tal risco de “estouro de orçamento” é inexistente para essa primeira licitação da conclusão do Trem 2 da RNEST.**

30. Contudo é **necessária a continuidade do acompanhamento do projeto de conclusão do Trem 2 para o monitoramento da regularidade da nova tentativa de licitação.**

31. Apesar do risco de “estouro de orçamento” no caso em tela não mais existir para a licitação revogada, alguns pontos de alerta e riscos identificados pelo TCU no Racom da RNEST (TC 033.801/2023-1) e na Representação (TC 017.981/2024-7) associados à possibilidade futura de um “estouro de orçamento” merece ser destacada e acompanhada nas próximas etapas do Racom da RNEST:

a. **grandes diferenças entre propostas e orçamentos referenciais:** todas as propostas para o Trem 2 excederam o orçamento, com variações de até 118%. A grande diferença entre orçamentos referenciais e propostas recebidas demonstra deficiência grave da estimativa de custo e orçamento referencial como parâmetro para condução de tão importante processo licitatório;

b. **revisões realizadas pela Petrobras nos orçamentos referenciais após a abertura das propostas,** demonstram imaturidade das estimativas de custo para a fase do projeto. Revisões realizadas pela Petrobras nos orçamentos referenciais durante as negociações foram de até 28% para alguns lotes, comprometendo a credibilidade do orçamento referencial da Petrobras. Além do fato da prática de revisão do orçamento dessa magnitude após abertura das propostas ser considerado como irregular por esta equipe técnica. Apesar da revogação da licitação, a Petrobras não reconheceu expressamente que tal prática violaria os dispositivos legais da Lei 13.303/2016 e a jurisprudência do TCU;

c. **falhas na estimativa de custos e orçamento referencial da Petrobras:** foram listadas dezenas de inconsistências no processo de estimativa de custos, pela própria Petrobras, que foram revisadas e corrigidas ao longo do processo de licitação, nas fases de efetividade e de negociação com os licitantes;

d. **baixa competitividade na licitação do Trem 2:** a falta de múltiplos concorrentes nos lotes, individuais ou agregados, indica um ambiente de contratação menos competitivo, aumentando o risco de sobrepreço. Apesar de estratégias para aumentar o número de participantes, como parcelamento em lotes, a licitação não atraiu grande número de licitantes, nem proporcionou uma competitividade efetiva ao certame.

Quais medidas de controle e fiscalização estão sendo implantadas ou recomendadas pelo TCU para assegurar que os investimentos na RNEST sejam realizados dentro do orçamento previsto, evitando a repetição de irregularidades e sobrecustos verificados anteriormente?

32. Houve **suspensão cautelar do processo licitatório da conclusão do Trem 2** (no âmbito da Representação TC 017.981/2024-7): Em função das irregularidades constatadas, o TCU determinou a suspensão do processo de licitação para o Trem 2 até que as questões levantadas fossem sanadas. Muito embora, com a revogação da licitação, a suspensão perdeu seu efeito e o processo foi arquivado sem apreciação do mérito por perda de objeto.

33. Houve, porém, **a ciência à Petrobras** (no âmbito da Representação TC 017.981/2024-7), com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º da Resolução-TCU 315/2000, que, em atenção às disposições da Lei 13.303/2016, especialmente o conjunto normativo estabelecido em seus arts. 56 e 57, o orçamento disponível na data de abertura das propostas deve ser o referencial de preço máximo para os procedimentos licitatórios, de forma que alterações substanciais em tais documentos caracterizam ilegalidade; eventuais alterações posteriores à abertura das propostas devem observar o seu caráter excepcional, nos termos da melhor jurisprudência aplicável (v.g. Acórdãos 1.549/2017 e 1.464/2024 do Plenário), sempre em consonância com os consagrados princípios constitucionais e legais associados à temática (legalidade, eficiência, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, obtenção de competitividade e julgamento objetivo).

34. Houve indicações à Petrobras da necessidade de **realizar revisão e dar maior robustez às metodologias de estimativa de custos e orçamentação** (no âmbito do Racom TC 033.801/2023-1): Houve proposta de recomendação para o aprimoramento dos métodos de estimativa de custos, observando boas práticas e maior precisão, para evitar discrepâncias significativas entre os valores referenciais e as propostas.

35. Houve indicações à Petrobras da necessidade de **aprimorar a estratégia de contratação e aumentar a competitividade** dos certames futuros (no âmbito do Racom TC 033.801/2023-1).

36. Houve indicações à Petrobras da necessidade de **que se atente de modo preventivo, nas etapas de execução do contrato, ao limite de 25% para os acréscimos via aditivos contratuais, em conformidade com o art. 81, § 1º, da Lei 13.303/2016** (no âmbito do Racom TC 033.801/2023-1): quer seja utilizando-se de “aditivos contratuais convencionais”, quer seja através das ferramentas excepcionais de contrato previstas no edital e nas minutas contratuais, como o *On demand*, o limite legal deve ser obedecido.

37. Houve, por fim, a proposta de encaminhamento ao Ministro Relator do processo para o **retorno do processo a esta Unidade Técnica a fim de prosseguir o monitoramento contínuo da conclusão da RNEST através das próximas etapas do Racom da RNEST** (TC 033.801/2023-1): o TCU manterá monitoramento constante sobre os processos relacionados à RNEST, especialmente em virtude do histórico de irregularidades.

Quais providências estão sendo tomadas para garantir a execução regular das obras, incluindo a conclusão dos lotes que não receberam propostas ou cujas propostas foram desclassificadas por

excederem o orçamento estimado?

38. Após a revogação do certame do Trem 2 pela Petrobras, o TCU segue acompanhando as futuras etapas dos novos processos licitatórios para as obras de conclusão do Trem 2 da RNEST. Oportunamente, o processo licitatório continuará a ser objeto de controle *pari passu* por meio das próximas etapas do Racom da RNEST (TC 033.801/2023-1).

39. Diante dos desafios enfrentados nas licitações da RNEST, como a ausência de propostas ou desclassificação por valores acima do orçamento, estima-se que a Petrobras venha a revisar e dar robustez a seu processo de estimativa de custos e orçamentação com base em dados de projetos mais amadurecidos. Além disso, espera-se que a empresa aplique as lições aprendidas com o fracasso da primeira licitação, com vistas a aumentar a competitividade e evitar sobrepreço, superfaturamento ou uma nova licitação fracassada.

40. A estatal também deve considerar revisar suas estratégias de contratação, considerando a possibilidade de parcelamento do objeto licitado em lotes sem, contudo, mantê-los agrupados em uma única oportunidade Petronect. A manutenção em uma única sala de colaboração, inclusive com possibilidade de lances em lotes individuais ou em agregações de lotes, mostrou-se na prática não ser exitosa, ao contrário: representou um ponto de possível vulnerabilidade devido à complexidade e possível perda de competitividade, em vez de fomentá-la.

41. Paralelamente, o TCU mantém aberto o processo de fiscalização (Relatório de Acompanhamento) do projeto de retomada dos investimentos da RNEST pela Petrobras, assegurando que as providências adotadas pela companhia estejam em conformidade com os princípios da administração pública e que os investimentos sejam realizados de forma eficiente e transparente. Essa forma de fiscalização concomitante é fundamental para evitar a repetição de problemas observados em fases anteriores da RNEST.

CONCLUSÃO

42. O processo licitatório da conclusão das obras do Trem 2 da RNEST foi revogado, assim, **não houve adjudicação, parcial ou total do objeto da licitação de conclusão do Trem 2 da RNEST**. De forma que não há que se falar em adjudicação para empresas denunciadas na “Operação Lava Jato”.

43. Quanto à **participação na licitação**, as propostas recebidas na licitação foram de cinco empresas: Consag, Conenge, Tenenge Construcap e UTC. Em resumo, as empresas Consag, Tenenge, Construcap e UTC têm históricos, direta ou indiretamente, de terem sido investigadas pela “Operação Lava Jato”, enquanto a Conenge não possui registros de participação como investigada pela operação.

44. **O risco de “estouro de orçamento” é inexistente para essa primeira licitação** da conclusão do Trem 2 da RNEST, uma vez que licitação foi revogada. Contudo é **necessária a continuidade do acompanhamento do projeto de conclusão do Trem 2 para o monitoramento da regularidade da nova tentativa de licitação**.

45. Alguns riscos identificados pelo TCU no Racom da RNEST (TC 033.801/2023-1) e na Representação (TC 017.981/2024-7) associados à possibilidade futura de um “estouro de orçamento” que merecem ser destacados e acompanhados nas próximas etapas do Racom da RNEST: (i) grandes

diferenças entre propostas e orçamentos referenciais; (ii) revisões realizadas pela Petrobras nos orçamentos referenciais após a abertura das propostas; (iii) falhas na estimativa de custos e orçamento referencial da Petrobras; (iv) baixa competitividade na licitação do Trem 2.

46. **Houve várias medidas de controle e fiscalização pelo TCU** (no âmbito da Representação TC 017.981/2024-7 e do Racom TC 033.801/2023-1) para assegurar que os investimentos na RNEST sejam realizados dentro do orçamento previsto, evitando a repetição de irregularidades e sobrecustos verificados anteriormente: (i) suspensão cautelar do processo licitatório da conclusão do Trem 2; (ii) determinação de ciência à Petrobras; (iii) indicações da necessidade de revisão e maior robustez das metodologias de estimativa de custos e orçamentação, de aprimorar a estratégia de contratação e aumentar a competitividade dos certames futuros e de que se atente ao limite de 25% para os acréscimos via aditivos contratuais, em conformidade com o art. 81, § 1º, da Lei 13.303/2016.

47. Houve ainda a proposta de encaminhamento ao Ministro Relator do processo para o retorno do processo a esta Unidade Técnica a fim de continuar o monitoramento do projeto de conclusão da refinaria através das próximas etapas do Racom da RNEST (TC 033.801/2023-1).

48. De acordo com o exposto, a proposta de encaminhamento é no sentido de enviar cópia da presente instrução ao Exmo. Sr. Deputado Federal Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente instrução, no âmbito de Solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 146/2024-CFFC-P, de 5 de dezembro de 2024, pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base no Requerimento 235, de dezembro de 2024, propondo:

a. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b” da Resolução - TCU 215/2008;

b. enviar cópia da presente instrução ao Exmo. Sr. Deputado Federal Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, contendo as respostas aos questionamentos encaminhados por meio do Ofício 146/2024-CFFC-P, de 5 de dezembro de 2024;

c. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008.

AudPetróleo, em 13 de dezembro de 2024.

(Assinado eletronicamente)
DANIEL TAJ AHID GARRETO
AUFC – Mat. 12044-8

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.083/2025-GABPRES

Processo: 028.520/2024-6

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 19/02/2025

(Assinado eletronicamente)

THAIS CRUZ ANDREOZZI

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.