

Aviso nº 1013-Seses-TCU-Plenário

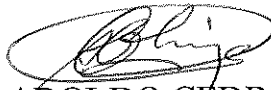
Brasília-DF, 24 de setembro de 2014.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 006.970/2014-1, na Sessão Ordinária de 24/9/2014, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa CPI serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,


AROLDO CEDRAZ
Vice-Presidente, no exercício da
Presidência

A Sua Excelência, o Senhor
Senador Vital do Rêgo
Presidente da CPI da Petrobrás do Senado Federal
Praça dos Três Poderes
Brasília - DF



Recebi em 24/09/2014
Xeny Cristina R. Martins
Analista Legislativo
Mat. 221.664

ACÓRDÃO Nº 2496/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.970/2014-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório 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 de Energia e Aeroportos (SecobEnerg).
8. Advogado constituído nos autos: Nilton Antonio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460), Ézio Costa Júnior (OAB/RJ 59.121), Polyanna Ferreira Silva Vilanova (OAB/DF 19.273) e Eduardo Luiz Ferreira Araujo de Souza (OAB/RJ 140.563).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Relatório de Auditoria realizada na Petróleo Brasileiro S.A, com vistas a avaliar a regularidade das cláusulas de reajustes de seus contratos de obras de refinarias.

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

9.1 determinar, cautelarmente, com fundamento no art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, à Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras que, nos pagamentos vindouros relativos aos serviços dos Contratos UCR, UHDT, Tubovias e UDA (todos da Rnest), no que se refere às medições atinentes ao Trem 2, passe a calcular o valor devido a título de reajuste contratual com base nos pesos indicados na tabela a seguir indicada ou, alternativamente, exija das empresas contratadas a apresentação de garantias suficientes a cobrir a diferença entre os valores a serem pagos a título de reajuste com base nas formulas contratuais e os valores a serem calculados a partir dos pesos indicados na tabela seguinte:

Contrato Rnest	Peso dos componentes da fórmula de reajuste de serviços		
	Mão de obra	Materiais	Equipamentos
0800.0053457.09.2 (UCR)	60%	20%	20%
0800.0055148.09-2 (UHDT/UGH)	60%	20%	20%
0800.0057000.10-2 (Tubovias)	65%	25%	10%
0800.0053456.09.2 (UDA)	60%	10%	30%

9.2 determinar, com fundamento no §3º do art. 276 do Regimento Interno do TCU, a oitiva da Petrobras e das empresas contratadas a seguir indicadas, para que se manifestem, caso desejarem, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca da adoção de fórmula de reajuste incompatível com as características da obra, acarretando indícios de pagamento indevido de reajustes contratuais,

Contrato	Contratada
0800.0053457.09.2 (UCR)	Consórcio Camargo Corrêa – CNEC
0800.0055148.09-2 (UHDT/UGH)	Consórcio RNEST – CONEST
0800.0057000.10-2 (Tubovias)	Consórcio CII - Consórcio Ipojuca Interligações
0800.0053456.09.2 (UDA)	Consórcio RNEST – CONEST

9.3 assinar o prazo de 15 (quinze) dias para que a Petrobras encaminhe o documento intitulado Procedimento Corporativo Contratar Bens e Serviços, juntamente com quaisquer outros que eventualmente versem sobre a definição de cláusulas contratuais e critérios de reajustamento;

9.4 determinar a oitiva da Petrobras, com base no art. 250, IV, do Regimento Interno, para que apresente justificativas para a não remessa do documento Procedimento Corporativo Contratar Bens e Serviços em momento oportuno, haja vista a solicitação promovida pela equipe de auditoria durante os trabalhos de fiscalização;

9.5 recomendar à Petrobras, com fundamento no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, que promova ampla divulgação interna de orientações e normativos que versam sobre definições de cláusulas contratuais e critérios de reajustes, bem como alerte seus controles internos para que passem a dispensar tratamento adequado às cláusulas de reajuste de preços firmadas em suas contratações, em especial em obras que envolvam elevadas quantias e extensos prazos de execução;

9.6 Determinar à Petrobras que:

9.6.1 defina, em cumprimento à alínea "h" do subitem 5.4.2 do Decreto 2.745/1998 e em conformidade com sua Minuta-Padrão, os critérios de reajuste no momento inicial das licitações, com a eleição dos insumos mais representativos do contrato e dos parâmetros de ponderação (pesos) que se coadunem à proporção desses insumos no valor global dos serviços;

9.6.2 abstenha-se, em cumprimento ao art. 2º, caput, da Lei nº 9.748/1999, de alterar, sem as devidas justificativas, os critérios de reajuste inicialmente previstos nas licitações.

9.7 classificar como sigilosas as peças relacionadas no Cadastro de Informações com Restrição de Acesso, anexo ao presente relatório (Anexo 1), e considerar, para fins de concessão de vistas e cópias processuais, os grupos de acesso ali indicados;

9.8 determinar à SecobEnergia que aprofunde o exame dos contratos 0800.0049741.09.2 (ETA) e 0800.0053453.09.2 (ETDI), ambos da Refinaria Abreu e Lima; e

9.9 encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado de Pernambuco, à 13ª Vara Federal de Curitiba, à presidência da CPI da Petrobras do Senado Federal e à presidência da CPMI da Petrobras do Congresso Nacional, esclarecendo que o presente processo trata apenas da detecção, ou não, de falhas em cláusulas de reajustes contratuais em obras de refinarias da Petrobrás.

10. Ata nº 37/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/9/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2496-37/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ JORGE

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 006.970/2014-1

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Interessado: Congresso Nacional

Advogados constituídos nos autos: Nilton Antonio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460), Ésio Costa Júnior (OAB/RJ 59.121), Polyanna Ferreira Silva Vilanova (OAB/DF 19.273) e Eduardo Luiz Ferreira Araujo de Souza (OAB/RJ 140.563).

SUMÁRIO: FISCOBRAS/2014. AUDITORIA NA PETROBRAS. CLÁUSULAS DE REAJUSTES DE OBRAS DE REFINARIAS. INDÍCIOS DE DANO. CAUTELAR. OITIVAS E AUDIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do Relatório de Auditoria realizada na Petróleo Brasileiro S.A, com vistas a avaliar a regularidade das cláusulas de reajustes de seus contratos de obras de refinarias.

2. A equipe de auditoria no âmbito da SecobEnergia elaborou o relatório a seguir transcrito, com cujos conclusões e encaminhamento manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade (peças 78/80):

“(…)

1 - APRESENTAÇÃO

A presente auditoria teve por finalidade avaliar a regularidade das cláusulas de reajustes aplicadas aos contratos de obras de refinarias da Petrobras. Em contratos cuja duração é superior a um ano, os reajustes firmados destinam-se a promover a atualização monetária dos preços praticados originalmente, de modo a dirimir o impacto inflacionário sobre a avença. Com esse viés, o ponto de partida da fiscalização foi apurar as orientações adotadas pela Petrobras para definir as condições contratuais de reajustamento em seus contratos de obras, avaliando-se, em seguida, se as cláusulas de reajuste estipuladas em diversas contratações de obras da Companhia encontravam-se em conformidade com a legislação pertinente.

Para tanto, foram perquiridos 52 contratos de obras, pertencentes a 5 diferentes empreendimentos do parque de refino da Petrobras, com o fito de examinar as cláusulas contratuais de reajuste pactuadas. A opção de auditar uma vasta gama de contratações teve como objetivo apurar as peculiaridades aplicadas a cada uma delas e comparar objetos de mesmo tipo, de modo a identificar variações nos padrões de reajustamento de preços. As consideráveis quantias aplicadas e os extensos prazos de execução dos contratos conferem relevância ímpar às condições de reajustamento.

A motivação para realizar uma auditoria nesse tema foi a constatação, no âmbito de outros trabalhos desta unidade técnica, de que as cláusulas de reajuste positivadas em diferentes contratos de obras da Petrobras apresentavam aparentes discrepâncias entre si. Além disso, considerando os constantes atrasos e prorrogações de prazo verificados nas principais obras de refinarias da Estatal (apenas na Refinaria Abreu e Lima, já foram constatados atrasos superiores a 2 anos) e o visível aquecimento do mercado de construção civil nacional, buscou-se identificar se as fórmulas de reajustamento aplicadas retratavam de forma fidedigna a realidade das obras e evitavam a incidência de desequilíbrios financeiros na execução contratual.

Nessa senda, buscou-se avaliar se as condições de reajustamento firmadas atendiam às exigências da legislação cogente e se subsumiam às reais condições de execução das obras; e, nos casos em que se identificaram discrepâncias significativas, foram apurados, em análise pormenorizada, os possíveis impactos financeiros decorrentes. Vale citar que as obras analisadas possuem materialidade considerável, com cifras que atingem R\$ 42 bilhões, e prazos de execução significativos, de até 6 anos, de tal sorte que distorções nas condições de reajustamento dão azo a significativos impactos financeiros.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 3.143/2013 - Plenário, realizou-se auditoria no Petróleo Brasileiro S.A., no período compreendido entre 14/4/2014 e 13/6/2014.

A razão que motivou esta auditoria foi a constatação, em contratos em análise neste Tribunal, de que as cláusulas de reajuste firmadas em diferentes obras da Petrobras apresentavam distorções entre si. Adicionalmente, considerando os sucessivos atrasos evidenciados nas obras de refinarias da Estatal, identificou-se um risco de que as fórmulas de reajuste contratual poderiam estar promovendo a atualização monetária dos preços praticados acima do impacto inflacionário percebido pelas construtoras, em desfavor do patrimônio da Companhia.

2.2 - Visão geral do objeto

No presente trabalho, foram selecionados 52 contratos de obras relacionadas à modernização ou ampliação do parque de refino da Petrobras. A amostra auditada foi colhida considerando-se a materialidade e o prazo de execução das obras, resultando na escolha de cinco diferentes empreendimentos, implantados ou em implantação, da Petrobras: Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar); Refinaria de Paulínia (Replan); Refinaria Abreu e Lima (Rnest); Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj); e Refinaria Premium I (Premium I).

Em relação à Repar, foram selecionados 17 contratos, cujos valores iniciais alcançaram o montante de R\$ 8,5 bilhões.

Em relação à Replan, foram selecionados 3 contratos, cujos valores iniciais alcançaram o montante de R\$ 1,9 bilhão.

Em relação à Rnest, foram selecionados 14 contratos, cujos valores iniciais alcançaram o montante de R\$ 17 bilhões.

Em relação ao Comperj, foram selecionados 17 contratos, cujos valores iniciais alcançaram o montante de R\$ 14,1 bilhões.

Em relação à Premium I, devido ao seu estágio inicial de evolução, foi selecionado somente o contrato de terraplenagem, cujo valor inicial foi de R\$ 700 milhões.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo analisar a conformidade e razoabilidade das cláusulas de reajuste dos contratos de obras dos grandes empreendimentos de refino da Petrobras.

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) Existe orientação corporativa adequada acerca da definição dos critérios de reajuste referente aos contratos para execução de obras da Petrobras? Em caso positivo, as contratações estão seguindo de maneira correta essas orientações?

2) As fórmulas de cálculo de reajuste contratual foram definidas no momento adequado do procedimento de contratação?

3) As fórmulas de reajuste estabelecidas nos contratos representam adequadamente as especificidades de cada contratação?

2.4 - Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Durante trabalho de levantamento de informações, etapa anterior ao início da auditoria, requisitou-se à Petrobras um conjunto de informações referentes a 52 contratações: contratos, minutas contratuais, demonstrativos de formações de preços e estimativas de custos. Buscou-se um espaço amostral representativo dos empreendimentos Repar, Replan, Rnest, Comperj e Premium I por meio da seleção por critérios de materialidade, tipo de obra e conhecimento prévio pela unidade técnica.

No decorrer da auditoria, foram requisitados documentos adicionais e realizadas entrevistas com o intuito de coletar informações sobre as diretrizes da Petrobras para a definição das cláusulas de reajuste contratuais. Buscou-se averiguar, em suma, de que forma a Companhia define os critérios de reajuste em seus contratos de obras, seja pela definição das proporções de 'mão de obra', 'materiais' e 'equipamentos' empregados na construção, seja pela eleição dos índices utilizados para corrigir as parcelas de serviços e fornecimento de bens nas obras.

Fruto de tais procedimentos iniciais, foi constatado que a Petrobras, por meio de seu setor de materiais, elabora uma minuta-padrão de contratos, que é adaptada por cada empreendimento em suas contratações. Assim, no caso da cláusula de reajuste, seguindo as linhas gerais da minuta-padrão, competiria aos gestores ligados à implantação do empreendimento a definição dos parâmetros de reajuste e a escolha dos índices setoriais que serão adotados, considerando as características técnicas da obra a contratar.

Adicionalmente, tendo em mente a identificação de visíveis disparidades nas cláusulas de reajuste positivadas em alguns contratos perscrutados, a equipe buscou verificar de que modo os componentes 'mão de obra', 'materiais de aplicação' e 'equipamentos' estavam sendo sopesados pela Petrobras na composição da fórmula de reajuste. Isso porque foi evidenciado, na fase de planejamento da fiscalização, que alguns contratos da amostra consideravam, em sua fórmula de reajuste, que a parcela referente ao componente 'mão de obra' dos serviços contratados era significativamente superior a outras obras similares, indicando risco potencial de que estas contratações estariam sendo reajustadas por critérios que não retratariam a fiel proporção dos fatores empregados na execução dos serviços, gerando eventuais distorções nos reajustes concedidos. Os dados concretos e o detalhamento das impropriedades mencionadas serão apresentados no item 3 do presente relatório.

Para tanto, a equipe cotejou a fórmula de reajuste estipulada nas contratações selecionadas por meio de aplicação de critério de seleção (identificando os pesos definidos para os parâmetros 'mão de obra', 'materiais de aplicação' e 'equipamentos' dos serviços executados) com a proporção dos mesmos componentes ('mão de obra', 'materiais de aplicação' e 'equipamentos') dispostos na estimativa de custos da Petrobras e no Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) apresentado pelas contratadas na licitação. Complementarmente, foram erigidas evidências relativas a real execução dos serviços contratados.

Por fim, foram confrontados os reajustes contratuais concedidos com os entendidos como adequados pela equipe de auditoria, comparando o montante, também, com outros índices oficiais

que abalariam a análise realizada. Ao final, foi calculado, com base nas medições contratuais e nos saldos remanescentes, o impacto financeiro decorrente do critério de reajuste considerado inadequado pela equipe de auditoria.

2.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos diretamente fiscalizados atingiu o montante de **R\$ 3.013.471.539,89**, correspondente ao somatório dos valores já pagos a título de reajuste contratual para os serviços contratados nas quatro obras da Rnest que foram analisadas de maneira pormenorizada (UDA, UHDT, UCR e Tubovias).

Adicionalmente, considera-se que o valor indiretamente analisado corresponde a **R\$ 6.283.586.297,45**, relacionado ao valor total de reajuste contratual dispendido pela Petrobras nos 52 contratos selecionados de obras inicialmente selecionados para análise, sobre os quais foram realizados alguns procedimentos de auditoria, conforme detalha a peça 29.

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o indicativo de redução do valor pago a título de reajuste contratual em quatro contratações analisadas, somando benefícios quantificáveis de **R\$ 367.865.316,64**, além da expectativa de melhorias da gestão e controles da Petrobras em processos de contratação futuros. O montante indicado (**R\$ 367.865.316,64**) corresponde ao somatório do valor relativo aos pagamentos entendidos como indevidos nos 4 contratos da Rnest que foram analisados detalhadamente na auditoria (UDA, UHDT, UCR e Tubovias).

2.7 - Processos conexos

TC-004.040/2011-2; TC-003.586/2011-1; TC-004.025/2011-3; e TC-004.038/2011-8. O resultado da apreciação definitiva deste processo pode influenciar a análise dos processos conexos arrolados, vez que aqueles tratam de superfaturamento decorrente de superestimativa de custos, enquanto este versa sobre superfaturamento decorrente de critério inadequado de reajuste contratual. Por este motivo, considera-se oportuno que eventual decisão de mérito aqui adotada seja remetida, acompanhada dos elementos de convicção (relatório e votos), a cada um dos processos mencionados.

2.8 - Manifestação preliminar dos gestores

Considerando a complexidade das informações abordadas na fiscalização e o impacto que poderão ocasionar, a equipe de auditoria optou por encaminhar uma versão preliminar do relatório de fiscalização aos gestores da Petrobras. O objetivo foi obter comentários das áreas envolvidas de forma a conferir melhor compreensão das questões abordadas e contribuir para a maior objetividade e exatidão dos relatos. A Petrobras aduziu sua manifestação tempestivamente, trazendo ponderações relacionadas aos achados de auditoria. Após analisar os argumentos, a equipe de auditoria incorporou as informações pertinentes ao corpo dos achados.

2.9 – Fixação da Relatoria

A presente auditoria teve por objetivo avaliar as cláusulas de reajuste adotadas pela Petrobras nas contratações de obras de refinarias. Muito embora tenham sido desenvolvidos testes de auditoria sobre um espaço amostral de contratos de obras, a fiscalização em tela assemelha-se a uma "temática", por se destinar a avaliar, de modo conjunto, os critérios e orientações corporativas da Petrobras para os reajustamentos contratuais. Desta forma, os objetos examinados não se vincularam a único contrato de obra localizada em uma única unidade da federação, razão pela qual se entende que a relatoria dos presentes autos deve ser atribuída ao Exmo. Ministro José Jorge, relator da Lista de Unidade Jurisdicionada nº 07 do Biênio 2013/2014, a qual engloba o Ministério de Minas e Energia e, por conseguinte, a Petróleo Brasileiro S.A.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Indefinição do critério de reajuste no edital de licitação e/ou alteração injustificada do critério de reajuste no decorrer da licitação

3.1.1 - Situação encontrada:

Em algumas das licitações analisadas, foi constatado que o critério de reajuste previsto na minuta contratual encaminhada aos licitantes não se encontrava previamente definida. Em outros casos, quando realizada a análise comparativa entre as minutas contratuais disponibilizadas por meio do convite da licitação e os respectivos contratos pactuados, foi constatado que a Petrobras promoveu alterações injustificadas nas condições de reajuste previamente estipuladas na licitação.

As contratações da Petrobras são realizadas por meio de procedimento licitatório próprio em que, ao início da fase externa, são enviados às empresas os convites contendo todos os documentos considerados necessários para o entendimento do escopo contratual e elaboração das propostas de preços. Dentre os documentos, consta minuta do que virá a ser o futuro contrato firmado com o licitante vencedor. Na análise da amostra de contratações de obras de refinarias (52 contratações), verificou-se que a cláusula de reajuste presente da versão inicial da minuta contratual, em alguns casos, não possuía todos os dados necessários à sua completa definição. Em outros casos, verificou-se que os critérios de reajustes presentes nas versões iniciais sofreram alterações no curso das licitações. Assim, a equipe procurou avaliar a conformidade dessas situações.

3.1.1.1 - Orientações Corporativas da Petrobras sobre as Cláusulas de Reajuste Contratual:

O primeiro procedimento adotado no curso da auditoria foi coligir informações acerca das diretrizes e normativos positivados pela Companhia para orientar seus gestores quanto à definição das cláusulas contratuais constantes das minutas encaminhadas durante as licitações. Tal procedimento teve como finalidade conhecer a metodologia, as responsabilidades, as peculiaridades relacionadas a cada empreendimento e os critérios avaliados pelos gestores para escolha, na fase de elaboração dos editais, das cláusulas que irão compor as minutas contratuais, com o foco nas cláusulas de reajustes.

As informações repassadas pelos gestores da estatal, por meio de entrevistas realizada em videoconferência no início dos trabalhos, conduziram à constatação de que não haveria um normativo específico tratando da cláusula de reajuste e dos aspectos a serem considerados em cada contratação. Entretanto, verificou-se a existência de minuta contratual padrão (doravante denominada Minuta-padrão), elaborada pela Petrobras, aplicável às contratações para "fornecimento de bens e prestação de serviços de projeto, construção e montagem eletromecânica em plantas industriais" (peça 30). Esse documento, disponibilizado pela Companhia, traz um modelo de contrato com orientações de como devem ser estabelecidas as cláusulas, inclusive àquela relativa ao reajuste.

Em relação aos critérios de reajuste contratual, a Minuta-padrão estatui, para os contratos com duração superior a um ano, as seguintes fórmulas de reajustamento, uma relacionada aos serviços contratados e outra relacionada aos bens fornecidos no âmbito do contrato (peça 30, p. 38-39):

*Figura 1 - Fórmula de reajuste da Minuta-padrão aplicável à execução dos serviços
- fonte: Minuta-padrão Petrobras (peça 30)*

6.1.1 – Execução de serviços (Planilhas de Preços [indicar as planilhas de serviços])

, em que:

$a, b, c, \dots$ = parâmetros cujos valores devem ser indicados na fórmula ($a + b + c + \dots = 1$)

P = Preço contratado reajustado;

P_0 = Preço contratual inicial;

MO = valor definitivo do índice de preços ou preço primário – conforme o que tenha sido adotado [Código _____], considerado como representativo dos principais insumos utilizados na composição de preços, referente ao mês em que for devido o reajustamento;

MO_0 = valor desse mesmo índice de preços de mão de obra, referente ao mês de apresentação da proposta da CONTRATADA;

M e E = valor definitivo do índice de preços ou preço primário – conforme o que tenha sido adotado [Código _____], considerado como representativo dos principais insumos utilizados na composição de preços, referente ao mês em que for devido o reajustamento;

M_0 e E_0 = valor desse mesmo índice de preços, referente ao mês de apresentação da proposta da CONTRATADA.

*Figura 2 - Fórmula de reajuste da Minuta-padrão aplicável ao fornecimento de bens
- fonte: Minuta-padrão Petrobras (peça 30)*

6.1.2 – Fornecedor de bens (Planilhas de Preços) [indicar as planilhas de bens]

P = preço contratual reajustado;

P_0 = preço contratual inicial;

MAQ = valor definitivo do índice de preços ou preço primário – conforme o que tenha sido adotado [Código _____], considerado como representativo dos bens fornecidos, referente ao mês em que for devido o reajustamento;

MAQ_0 = valor desse mesmo índice de preços de bens fornecidos, referente ao mês da apresentação da proposta CONTRATADA;

Como se pode depreender das transcrições, nas contratações com duração superior a um ano, a Minuta-padrão da Petrobras estabelece fórmulas de reajustamento a serem empregadas nos contratos. Para os serviços, a Minuta-padrão estatui uma cesta de índices que pondera, por meio dos parâmetros “a, b, c”, os principais insumos utilizados na composição de preços. Para os bens fornecidos, prevê o emprego de um único índice de reajuste. Cabe mencionar que o item ‘Fornecimento de Bens’ refere-se ao fornecimento de bens, de procedência nacional ou estrangeira, com alto valor agregado, cujo valor é discriminado na planilha de preços de cada contrato. Não podendo ser confundido, portanto, com o fornecimento de materiais de aplicação, como areia, aço etc, nem como fornecimento de equipamentos de emprego na obra, como tratores, caminhões, guindastes etc, que, para os efeitos dos reajustamentos, geralmente são considerados na fórmula de execução de serviços.

Assim, seguindo as orientações da Minuta-padrão, na etapa de elaboração dos editais, os responsáveis devem adaptar os termos das cláusulas de reajuste, determinando, para os serviços

previstos e os bens a serem fornecidos para a obra, os índices oficiais de preços a serem considerados e os valores dos pesos "a, b, c" que ponderarão, para os itens de serviços, os índices eleitos.

Na presente fiscalização, observou-se que todos os 52 contratos analisados seguem esse modelo de fórmulas de reajustes, com poucas alterações, dependendo da versão da Minuta-padrão adotada. Além disso, foi verificado que, de uma maneira geral, nas contratações analisadas, os componentes eleitos como representativos dos principais insumos utilizados na composição dos preços dos serviços foram, em praticamente todos os contratos perquiridos, os itens 'Mão de Obra', 'Materiais de Aplicação' e 'Equipamentos', que foram ponderados pelos parâmetros "a, b, c", conforme as condições técnicas do objeto contratado. Em outras palavras, na definição das condições de reajuste dos serviços contratados, a Petrobras elegeu, como representativos dos preços dos serviços, os componentes 'Mão de Obra', 'Materiais de Aplicação' e 'Equipamentos', sopesados na cesta de índices de reajuste por meio dos pesos "a, b, c".

A título de ilustração, a figura a seguir, retirada do Contrato 8500.0000080.10-2 da Rnest, demonstra como os parâmetros e índices setoriais de reajustamento são formalizados nos contratos de obras. Pela fórmula de reajuste estabelecida, pode-se verificar que foi considerado um peso de 30% para o insumo 'Mão de Obra', 60% para 'Materiais' e 10% para 'Equipamentos':

Figura 3 – Exemplo de fórmula de reajuste de serviços formalizada em contrato de obra
- fonte: Contrato 8500.0000080.10-2 - Interligações Offsite (Rnest) -

$P = P_o \left(0,30 \frac{MO}{MO_o} + 0,60 \frac{M}{M_o} + 0,10 \frac{E}{E_o} \right), \text{ em que:}$	
P	= Preço contratual reajustado;
P _o	= Preço contratual inicial;
MO	= Valor definitivo do ICC – Recife – Mão de Obra, [A0161309] Considerado como representativo da mão-de-obra qualificada, referente ao mês em que for devido o reajustamento;
MO _o	= Valor desse mesmo índice de preços da mão-de-obra, referente ao mês da apresentação da proposta da CONTRATADA;
M	= Valor definitivo do ICC- Recife- Materiais, Equipamentos e Serviços, [Código A0161295] considerado como representativo dos principais insumos (Materiais) utilizados na composição dos preços, referente ao mês em que for devido o reajustamento.
M _o	= Valor desse mesmo índice de preços dos materiais ou equipamentos, ao mês da apresentação da proposta da CONTRATADA.
E	= Valor definitivo do índice de preços de Aluguel de Máquinas e Equipamentos [Código A0162097] considerando como representativo dos principais insumos (Equipamentos) utilizados na composição dos preços, referente ao mês em que for devido o reajustamento;
E _o	= Valor desse mesmo índice de preços dos materiais ou equipamentos, ao mês da apresentação da proposta da CONTRATADA.

Avaliando-se os procedimentos sugeridos pela Minuta-padrão adotada pela Petrobras, reputa-se que as regras sugeridas pela Companhia coadunam-se com a legislação vigente e doutrina, que estabelecem, para os contratos com duração superior a um ano, a previsão de reajustes contratuais com a finalidade de recompor o valor proposto pela licitante face à inflação do período.

Genericamente, a Lei 10.192/2001, que dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real, estabelece em seu art. 2º que "é admitida a estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano".

Já o Decreto 2.745/1998, que aprovou o regulamento de procedimento licitatório simplificado da Petrobras, replica a legislação citada, destacando em seu subitem 5.4.2, alínea "h", que o edital de concorrência deverá indicar "as condições de reajustamento de preços, quando previsto". Assim, considera-se indispensável, para efeito de cumprimento da legislação pátria, que os critérios de reajuste contratual estejam previamente estabelecidos no edital ou convite da licitação, de modo a garantir perfeita isonomia entre os licitantes. Entende-se que esse procedimento alinha-se, ainda, ao princípio da impessoalidade, insculpido no caput do art. 37, caput, da Constituição Federal, vez que, caso não haja plena definição das condições de reajustamento previamente ao julgamento das propostas, poderá ser dado tratamento diferenciado ao licitante vencedor, que terá a oportunidade de negociar diretamente com a Petrobras o critério de reajuste a ser estabelecido.

Dessa forma, uma vez conhecida a legislação aplicável e os procedimentos internos da Petrobras para definição das condições de reajustamento contratual, a equipe realizou análise de conformidade nos 52 contratos selecionados, buscando averiguar eventuais desvios.

3.1.1.2 – Método de análise empregada para o Achado

Nessa auditoria, buscou-se selecionar contratos para análise de maneira a abranger um amplo escopo de contratações da Petrobras. A seleção dos 52 contratos embasou-se, principalmente, no histórico de fiscalizações já realizadas por esta unidade técnica em obras de refinarias, de forma que os empreendimentos selecionados para análise foram: Repar, Replan, Rnest, Comperj e Premium I. Priorizou-se, ainda, a escolha de contratações mais recentes, por razões de conveniência, dada a maior disponibilidade de informações e a oportunidade de aplicação de medidas corretivas em contratos em andamento.

Os 52 contratos selecionados foram arrolados em planilha eletrônica contendo os dados relativos à identificação da contratação (objeto, empreendimento, número do contrato, valor inicial e número do convite - peça 31). Foram arroladas, ainda, em outras duas planilhas eletrônicas, as informações acerca dos critérios de reajustes constantes nas minutas contratuais previstas nas licitações de cada um dos contratos (peça 32) e as informações acerca dos critérios de reajustes constantes nos contratos pactuados (peça 33).

As planilhas elaboradas foram analisadas sobre duas perspectivas: (i) verificar se todas as minutas contratuais previstas nas licitações das obras já estabeleciam as condições de reajuste contratual; e (ii) confrontar as minutas contratuais com os instrumentos contratuais, apurando-se possíveis casos em que ocorreram alterações entre os dois documentos.

As análises geraram dois tipos de impropriedades, que atingiram dezesseis contratações das 52 presentes na amostra, portanto, 30% dos casos. As constatações foram: (i) indefinição, na minuta contratual inicial da licitação, dos parâmetros "a, b, c" e dos índices oficiais a serem considerados na fórmula de reajuste; e (ii) divergências entre as condições de reajustamento indicadas nas minutas contratuais dos editais de licitação e os contratos pactuados, tanto para a fórmula de execução de serviços, como para a fórmula de fornecimento de bens. Cada uma das constatações será abordada em subtópicos específicos, a seguir.

3.1.1.3 - Indefinição dos critérios de reajustes na licitação

A primeira das impropriedades detectadas refere-se à divulgação, nos convites remetidos às licitantes, de minutas contratuais que não definiam as condições de reajustamento das avenças, contrariando o recomendado pela Minuta-padrão da Petrobras e o previsto no Decreto 2.745/1998. Nessa situação, foram identificados 6 contratos (2 do Comperj, 2 da Repar e 2 da Rnest), 11% de todos os casos analisados, em que os componentes "a, b e c" da fórmula de reajustes relativa à execução de serviços e seus respectivos índices não estavam definidos.

Tal situação, além de ferir os normativos aplicáveis, obsta que os licitantes verifiquem, à época dos certames, segundo suas experiências, se a inflação no período de execução dos serviços irá ser adequadamente absorvida pelo critério de reajuste. A Tabela 1, a seguir, arrola os contratos que foram objeto do presente indício de irregularidade (peça 34):

Tabela 1 - Relação de contratos com pesos da fórmula de reajustes indefinidos na licitação - fonte: Petrobras (peça 34) -

Dados contratuais			
Empreend	Objeto	Contrato nº	Convite nº
Comperj	Arruamento, iluminação, estacionamento	0858.0067616.11.2	0875820.10.8
Comperj	Estrada Convento	0858.0066650.11.2	0845935.10.8
Repar	Caldeiras (Repar) CT - 121	0800.0048397.08.2	Materiais (sem nº)
Repar	Forno reformador (Repar) - CT - 118	0800.0041315.08.2	91.0150/07
Rnest	Interligações off-site	8500.0000080.10-2	0629080.09-8
Rnest	Unidade de Coqueamento Retardado	0800.0053457.09.2	0629131.09-8

Uma vez identificado o indício de irregularidade, a equipe apurou quais foram as justificativas para a indefinição dos pesos das fórmulas de reajustes. Em síntese, em resposta aos questionamentos endereçados à Petrobras, foi justificado que as minutas contratuais perquiridas pela equipe de auditoria não correspondiam às versões finais divulgadas na licitação. Segundo a Companhia, teria havido, em determinado momento da licitação, republicação das minutas contratuais em que as condições de reajustamento estariam plenamente definidas.

De fato, ao se analisar as republicações ocorridas no decorrer de cada um dos certames licitatórios, foi identificado que os gestores envolvidos nas comissões de licitação emitiram cartas circulares, durante as licitações, atualizando a versão das minutas contratuais a serem consideradas. Tais cartas circulares foram emitidas em resposta a questionamentos dos próprios licitantes que endereçaram, às comissões de licitação respectivas, dúvidas sobre os critérios de reajustes aplicáveis. Assim, com essas republicações da minuta contratual, os pesos das fórmulas de reajuste foram integralmente definidos e divulgados a todos os licitantes convidados.

A exceção encontrada foi o Convite 0875820.10.8, relativo à contratação da obra de construção civil dos arruamentos, iluminação e estacionamentos do Comperj. Nessa licitação, não foi publicada qualquer circular que definisse os critérios de reajuste a serem considerados pelos licitantes. E, considerando que o contrato resultante (Contrato 0858.0067616.11.2) positivou uma cláusula de reajustamento dos preços, fica evidente que houve, em algum momento posterior à definição da empresa vencedora, negociação direta para estatuir a fórmula de reajuste dos preços contratuais, em potencial afronta ao princípio constitucional da impessoalidade e à isonomia esperada para o certame licitatório.

Diante desse cenário, a equipe de auditoria procurou identificar quais seriam os limites de competência, as responsabilidades e os critérios corporativos da Petrobras para a definição das condições de reajuste contratual, uma vez que, nos casos evidenciados, competiu à própria comissão de licitação estabelecer, mediante cartas circulares, os pesos a serem considerados para as fórmulas de reajustamento.

Durante o período de execução da auditoria concluiu-se que, além da já mencionada Minuta-padrão divulgada pela Companhia, inexistia qualquer normatização adicional que direcionasse os procedimentos a serem seguidos pelos gestores durante as licitações. Registre-se, por importante, que os efeitos financeiros relativos à cláusula de reajustes podem, a depender do valor contratual e do prazo de execução, atingir elevadas cifras, de forma que eventuais equívocos na delimitação das

condições de reajustamentos dos preços podem dar azo a elevados impactos no valor final da contratação, conforme se demonstrará no achado seguinte.

A despeito desse contexto, em relação aos contratos arrolados na Tabela 1, à exceção do contrato da UCR da Rnest (Contrato 0800.0053457.09.2) que será aprofundado no achado seguinte, não se identificou indício de que os pesos estabelecidos na fórmula de reajuste tenham prejudicado o equilíbrio contratual ou que tenham sido definidos de forma a beneficiar um ou outro licitante. Isso porque, ao se comparar as cláusulas finais estabelecidas nos contratos objeto desse achado, foi verificado que as fórmulas de reajustamento pactuadas com os licitantes vencedores não divergiram das condições positivadas em outros contratos de obras semelhantes.

Em outras palavras, considerando a tempestiva republicação das minutas contratuais na maioria dos casos (à exceção do contrato de arruamentos, iluminação e estacionamento do Comperj) e a ausência de indícios de que as fórmulas de reajuste definidas pelas comissões de licitação tenham divergido daquelas positivadas em outros contratos de obras da Petrobras ou que tenham ocasionado desequilíbrio financeiro na execução dos contratos, à exceção do contrato da UCR da Rnest, reputa-se que as impropriedades evidenciadas não acarretaram prejuízos à Estatal ou a terceiros, constituindo falhas de menor magnitude.

3.1.1.4 - Alteração injustificada dos critérios de reajustes no decorrer dos certames licitatórios

A segunda impropriedade verificada foi a alteração injustificada dos critérios de reajuste durante os certames licitatórios. Constatou-se que em dez contratos (três do Comperj, três da Repar e quatro da Rnest), 19% dos casos analisados, as fórmulas de reajuste que foram inicialmente divulgadas nas minutas contratuais durante as licitações não foram as mesmas positivadas nos respectivos contratos ulteriormente pactuados, conforme Tabela 2 a seguir (peça 35).

Tabela 2 - Relação de contratos com critérios de reajustes alterados injustificadamente durante o certame licitatório - fonte: Petrobras (peça 35) -

Dados contratuais			
Empreend	Objeto	Contrato nº	Convite nº
Comperj	Unidade de Hidrocrackeamento Catalítico - HCC	0858.0056936.10.2	071.8.599.09.8
Comperj	Tanques de produtos Petróleo e Água Bruta	0858.0066206.11.2	845124108
Comperj	Via de Acesso para o Transporte dos Equipamentos Especiais (UHOS)	0800.0061929.10.2	0961024.11.8
Repar	Subestações (REPAR) – CT 093;	0800.0034045.07.2	268846068
Repar	Unidade de Coqueamento Retardado - UCR (REPAR) – CT 112;	0800.0043403.08.2	310843078
Repar	Unidade e Sistemas Off-sites das Carteiras de Gasolina e Coque da UHDT (REPAR) – CT 111;	0800.0043363.08.2	306121078
Rnest	Casa de Força - Cafor	0800.0045921.08-2	0482684.08-8
Rnest	Tanques 1	0800.0049716.09-2	0534510.08-8
Rnest	Tanques 2	0800.0049738.09-2	0534510.08-8

Dados contratuais			
Empreend	Objeto	Contrato nº	Convite nº
Rnest	Unidades de Hidrotratamento de Diesel e Nafta e Unidade de Geração de Hidrogênio - UHDT/UGH	0800.0055148.09-2	0634316.09-8

Apurou-se, em seguida, em que momento as alterações dos critérios de reajuste teriam ocorrido e quais teriam sido as justificativas.

Em relação ao momento de alteração, constatou-se que, em 9 dos contratos identificados, as modificações ocorreram durante a fase externa da licitação, mediante circulares em que se encaminhavam novas versões de minutas contratuais, alterando as condições de reajustes, seja para os itens de serviços, seja para os itens de fornecimento (peça 36). Apenas na contratação Via UHOS-Comperj (Convite 0961024.11.8), não foi possível identificar em que momento a alteração ocorreu, visto que, até a última minuta contratual divulgada, as fórmulas de reajustes permaneceram inalteradas e diferentes das que foram posteriormente pactuadas no contrato, indicando possível redefinição por meio de negociação direta com o licitante vencedor do certame.

Sobre as justificativas, a equipe de auditoria endereçou questionamentos específicos de modo a entender a motivação para as alterações indigitadas. Sobre esse ponto, a Petrobras não apresentou, em qualquer momento, documentos técnicos que justificassem as alterações promovidas. Adicionalmente, nos registros relativos aos certames licitatórios, verificou-se que muitas das alterações decorreram de pedidos dos licitantes que sugeriram à Petrobras como deveriam ser firmadas as condições de reajustamento. E, mesmo nesses casos em que a comissão de licitação acatou ou rejeitou demandas de licitantes, não foram encontrados quaisquer arrazoados técnicos que abalizassem as revisões dos critérios de reajuste que foram divulgados.

Os casos mais críticos ocorreram em contratações da Rnest, objeto do achado seguinte, em que foram evidenciadas alterações injustificadas das condições de reajuste que culminaram em possível desequilíbrio financeiro durante a execução dos contratos. Quando questionados especificamente sobre o amparo técnico que resultava nos pesos relativos a quatro contratos da Rnest: UDA, UHDT, UCR e Tubovias (peça 37), os gestores informaram, de maneira genérica, que "as cláusulas de reajuste utilizadas no processo estão em conformidade com os padrões da Companhia, sendo que, os pesos e índices utilizados nas fórmulas são estimados com base no objeto contratual, nas principais características da obra, na experiência profissional adquirida nas diversas obras realizadas pela Petrobras, dentre outras variantes aplicáveis a cada caso específico" (peça 38).

Em relação à conformidade dos atos de revisão das condições de reajustamento na fase externa da licitação, considera-se que tais revisões podem e devem ser realizadas, para melhor se adequar às realidades do mercado e da contratação. Mais ainda, dado que as obras ainda se encontram em processo de licitação, os licitantes podem e devem emitir questionamentos acerca das condições de reajustamento, impugnando o edital, caso as entendam inadequadas. Esse é o entendimento já defendido pelo TCU, quando do julgamento de situação que envolveu o tema (Acórdão 36/2008-TCU-Plenário - Voto do Ministro Relator, Raimundo Carreiro):

Entendo que o resultado de uma fórmula de reajuste inadequada representa um desequilíbrio da relação econômico-financeiro e uma desvirtuação da proposta original, logo, devem ser compensados em reajustamentos futuros, presumindo-se a boa-fé da contratada. A fórmula de reajuste deve servir unicamente como mecanismo garantidor do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e não deve pautar a elaboração da proposta, à vista de prováveis perdas e ganhos futuros. Caso uma licitante entenda que a fórmula consignada no edital não corresponde à realidade do objeto licitado ou do setor econômico a que pertence, deve impugná-la de imediato,

sob pena de ter que ressarcir o dano sofrido pela Administração ou pleitear o reequilíbrio do contrato, caso logre ser a adjudicatária. (grifos acrescidos).

Muito embora se repete que as alterações das condições de reajustamento devem ser promovidas, mesmo que na fase externa da licitação, os atos adotados pela Administração Pública devem ser devidamente motivados, conforme reza o art. 2º, caput, da Lei 9.748/1999, e seguir critérios claros que evitem julgamentos subjetivos por parte da comissão de licitação.

Desta forma, considerando que a Petrobras não conseguiu aduzir qualquer documento técnico ou registro que justificasse as alterações promovidas nos certames indigitados, a equipe de auditoria entende que a irregularidade não se caracteriza pelas alterações nas cláusulas de reajustes durante a fase externa das licitações, mas pela ausência de justificativas para os atos relatados.

Por oportuno, destaca-se, a respeito dessas alterações nos critérios de reajuste, que, por conta do extenso prazo de execução contratual (até 6 anos) e do elevado valor financeiro envolvido (da ordem de bilhões de reais), os impactos financeiros das referidas cláusulas são significativos, conforme se demonstrará no achado seguinte. Assim sendo, é mister que exista uma metodologia clara para delimitar os limites de competência, as responsabilidades e os critérios de reajuste contratual e que a correta utilização dessa metodologia seja acompanhada pelos controles internos da Companhia, especialmente quando constatado que algumas das alterações foram adotadas em atendimento a demandas de empresas participantes do processo licitatório (como as contratações UHDT-Rnest e UCR-Rnest, que serão pormenorizadamente abordadas no achado seguinte).

Não obstante, à exceção do contrato UHDT-Rnest (Contrato 0800.0055148.09-2), não se identificou indício de que os pesos revisados para as fórmulas de reajuste tenham prejudicado o equilíbrio contratual ou que tenham sido definidos de forma a beneficiar um ou outro licitante, como na impropriedade anteriormente tratada. Isso porque, ao se comparar as cláusulas finais estabelecidas nos contratos, não se identificaram divergências significativas dos critérios de reajustamento de preços quando cotejados com outros contratos de obras semelhantes.

Assim, considerando a ausência de indícios de que as revisões das fórmulas de reajuste pelas comissões de licitação tenham divergido daquelas positivadas em outros contratos de obras da Petrobras ou que tenham ocasionado desequilíbrio financeiro na execução dos contratos (à exceção dos contratos que serão aprofundados no achado seguinte), reputa-se que as impropriedades evidenciadas não acarretaram prejuízos à Estatal ou a terceiros, constituindo falhas de menor magnitude.

3.1.1.5 - Síntese da manifestação apresentada pelos gestores e respectiva análise

Como informado anteriormente, foi colhida manifestação preliminar dos gestores da Petrobras. Em relação a este primeiro achado (indefinição do critério de reajuste no edital de licitação e/ou alteração injustificada do critério de reajuste no decorrer da licitação), preliminarmente, a Companhia ressalta o entendimento exposto no relatório de auditoria no sentido de que as impropriedades verificadas não acarretaram prejuízos à Estatal ou a terceiros, constituindo, portanto, falhas de menor magnitude.

Em seguida, aduz novos elementos de relevância para as conclusões do presente achado. Trata-se da menção e transcrição de excertos do documento intitulado "Procedimento Corporativo Contratar Bens e Serviços". Segundo a Petrobras, tal norma corporativa detalha aspectos a serem considerados nas contratações, entre eles as condições de reajustes aplicáveis aos contratos de prazo superior a um ano, e delimita as responsabilidades por agir dos envolvidos. Insta destacar que o aludido normativo não foi encaminhado juntamente com a manifestação.

Não foram prestados esclarecimentos específicos para os dois casos apontados pela equipe como mais gravosos (Arruamento, iluminação e estacionamento - Comperj; e Via de Acesso UHOS - Comperj).

Avaliando os argumentos descortinados, cumpre registrar, inicialmente, que a Companhia reconhece a ocorrência de falhas, enaltecendo, todavia, a ausência de prejuízos decorrentes das impropriedades. Sobre esse ponto, é importante destacar que as irregularidades relatadas possuíram incidência relativamente elevada, cerca de 30% dos casos estudados, e que a equipe de auditoria não incluiu no escopo dos trabalhos a averiguação aprofundada de todas essas contratações.

A conclusão expressa no corpo do relatório de que os casos analisados (à exceção dos que serão abordados no achado de auditoria subsequente) não ocasionaram prejuízos à Estatal ou a terceiros foi obtida por meio de comparações sumárias entre as cláusulas finais de reajustamento estabelecidas nos contratos e as condições estabelecidas nos outros contratos de obras semelhantes que integraram a amostra analisada.

Sobre a ausência de orientações corporativas da Petrobras relacionadas às cláusulas a serem estabelecidas nas contratações, depreende-se das arguições trazidas que a responsabilidade pela definição das condições de reajustamento dos contratos é das respectivas comissões de licitação, conforme sintetiza o trecho abaixo (peça 21, p. 5):

Na medida em que o Procedimento define que é atribuição da Comissão “elaborar minuta dos Instrumentos Convocatório e Contratual” e “submeter as minutas dos Instrumentos Convocatório e Contratual, bem como seus anexos, conforme o caso, para apreciação e emissão do parecer formal do Jurídico, de Finanças, do PLAFIN ou de materiais sempre que necessário e ao Tributário” verifica-se que restou atribuída à Comissão o preenchimento dos elementos da cláusula de reajuste, sem prejuízo do assessoramento, somente quando necessário, das áreas competentes em razão da matéria. (grifos conforme o original)

Adicionalmente, a Estatal entende que as atribuições e reponsabilidades pela definição dos parâmetros de reajustes estão bem delimitados corporativamente e que os normativos internos em relação à matéria são suficientes. Nesse sentido, fica claro que as responsabilidades pelas irregularidades apontadas nesse relatório recaem inicialmente sobre as comissões de licitações formalmente designadas para as contratações.

De outro lado, registre-se que a menção tardia a esse documento não permitiu que a equipe de auditoria analisasse a pertinência e suficiência do normativo, limitando-se a indicar que ele existe e, a priori, atende ao objetivo de estabelecer diretrizes a serem seguidas pelos gestores no sentido de delimitar competências e procedimentos.

Por fim, é mister registrar que, no início dos trabalhos de auditoria, a equipe buscou levantar diretrizes e normativos gerais da Companhia que indicassem orientações para os gestores quanto à definição dos critérios de reajustes dos contratos. Com esse intuito, foram requisitados os documentos que tratassem desse assunto, conforme se observa no Ofício 001-189/2014-TCU/SecobEnergia, de 16/4/2014 (peça 39), cujo excerto merece colação:

ANEXO I – Documentos e informações requeridos

Os documentos devem ser entregues completos, atualizados, com respectiva indicação de número de versão e data de atualização:

1. Normativos / Diretrizes internas da Petrobras que tratam da definição das cláusulas contratuais em especial as que se referem a reajustes de contratos e a identificação da área responsável pela elaboração desses normativos;

2. Caso não exista uma diretriz geral na Companhia, indicar se há normativos e orientações específicas, no âmbito dos empreendimentos Rnest, Comperj, Repar, Replan, Premium I, para a definição das cláusulas contratuais, e em caso afirmativo, remeter cópia desses documentos;

Como se pode observar, o documento mencionado pela Petrobras na manifestação ao relatório preliminar cumpre ao que foi solicitado mediante ofício de requisição, não tendo sido remetido à equipe de auditoria à época, o que pode caracterizar indício de sonegação de informação (inciso VI do art. 58 da Lei 8.443/1992) e obstrução ao livre exercício da fiscalização (inciso V do art. 58 da Lei 8.443/1992), sujeita às penalidades previstas em lei, devendo a Companhia atuar ativamente para evitar sua reincidência.

Deve-se salientar, ainda, que a não apresentação do aludido normativo, associada às informações prestadas pelos gestores por meio de entrevistas, permite concluir que as normas e condutas para a contratação de bens e serviços estabelecidas por esse documento não são de conhecimento amplo dos gestores da Companhia. Isso porque, durante as entrevistas, os gestores envolvidos não tinham conhecimento de tais orientações.

Ademais, a não apresentação do documento, durante os trabalhos de auditoria, conduziu a equipe à provável conclusão equivocada de que a única regra corporativa delimitando competências e procedimentos a serem seguidos na definição de cláusulas contratuais seria a Minuta-padrão, exaustivamente citada no presente achado. Tal fato impossibilitou que fosse avaliada a pertinência e suficiência do normativo em relação ao tema atacado pela presente fiscalização (cláusulas de reajuste contratual). Diante do exposto, será proposto assinar prazo para que a Petrobras encaminhe o normativo "Procedimento Corporativo Contratar Bens e Serviços" e apresente as justificativas para não ter remetido o referido documento em momento oportuno, haja vista a solicitação promovida pela equipe de auditoria por meio do Ofício 001-189/2014-TCU/SecobEnergia, de 16/4/2014 (peça 39).

3.1.1.6 - Conclusão

Partindo-se da premissa de que as condições de reajustamento devem estar definidas no edital da licitação e que eventuais alterações realizadas durante a fase externa do certame devem abalizar-se em justificativas técnicas, de forma transparente, o que vai ao encontro do teor do normativo trazido aos autos pela Petrobras mediante a manifestação preliminar, foram constatadas duas impropriedades: indefinição das cláusulas no momento inicial da licitação e alterações injustificadas no decorrer do certame.

Para as 6 contratações em que não foram estabelecidos, na documentação inicial da licitação, os critérios de reajuste a serem considerados pelos licitantes, foi evidenciada afronta à alínea "h" do subitem 5.4.2 do Decreto 2.745/1998 e à Minuta-padrão disponibilizada pela Companhia. Adicionalmente, no caso mais grave (Contrato 0858.0067616.11.2 - Arruamentos, iluminação e estacionamentos-Comperj), a definição do critério de reajuste só ocorreu em momento posterior à definição do vencedor do certame, expondo a sério risco o princípio constitucional da impessoalidade e a isonomia esperada para a licitação.

Por sua vez, para as 10 contratações em que se identificou alteração das condições de reajustamento durante as licitações, não foram apresentadas quaisquer justificativas ou registros nos documentos internos do processo licitatório que teriam abalizado as decisões adotadas pelas comissões de licitação, violando o art. 2º, caput, da Lei 9.748/1999. Ademais, no caso mais grave (Contrato 0800.0061929.10.2 - Via UHOS-Comperj), foi constatado que a alteração do critério de reajuste só ocorreu em momento posterior à definição do vencedor do certame, aparentemente sob negociação direta, expondo, também, a sério risco o princípio constitucional da impessoalidade e a isonomia esperada para o certame.

Portanto, do total de 52 contratos que compuseram a amostra auditada, 11% apresentaram a primeira impropriedade e 19% apresentaram a segunda, de sorte que, ao todo, 30% dos contratos analisados apresentaram uma ou outra falha. Entretanto, não foram identificados indícios de que as condições de reajustamento tenham sido alteradas ou definidas com o propósito de beneficiar ou conceder tratamento privilegiado a um ou outro licitante (à exceção dos casos que serão tratados de forma detalhada no achado seguinte). Além disso, ao se cotejar as cláusulas finais de reajustamento estabelecidas em tais contratos com as condições estabelecidas nos demais contratos de obras semelhantes da Petrobras, não foram reveladas discrepâncias significativas (também à exceção dos casos tratados no achado subsequente).

Nesse contexto, considera-se que apesar do elevado percentual de falhas e do relevante impacto financeiro que tais cláusulas de reajuste incutem nas contratações de obras da Petrobras, o fato de não terem sido constatados indícios de que as falhas abordadas neste achado acarretaram prejuízos à Estatal ou a terceiros, constituindo falhas de menor magnitude, considera-se necessário e suficiente dar ciência à Petrobras de suas ocorrências. Além disso, entende-se conveniente dirigir recomendação à Companhia para que seja promovida melhor divulgação interna dos normativos que versam sobre os critérios de reajustes, vez que, durante a execução da auditoria, os gestores demonstraram desconhecimento das orientações corporativas relacionadas ao tema. Também na oportunidade, deve-se recomendar que os controles internos da Estatal passem a dispensar tratamento adequado à cláusula de reajuste de preços, em especial nos casos que envolvam elevadas quantias e extensos prazos de execução, a exemplo da contratação de obras como as aqui analisadas.

Entrementes, para as impropriedades relatadas neste achado atinentes às contratações UCR-Rnest (Contrato 0800.0053457.09.2) e UHDT-Rnest (Contrato 0800.0055148.09-2), não resta afastada a possibilidade de ter ocorrido favorecimento indevido a terceiros e/ou prejuízos à Petrobras. Tais situações guardam estreita correlação com os fatos a serem relatados no achado seguinte, sendo oportuno remeter eventuais responsabilizações dos envolvidos ao deslinde das apurações que serão tratadas adiante.

Por fim, em relação à apresentação tardia do normativo relacionado às diretrizes e responsabilidades relacionadas às cláusulas de reajuste, entende-se cabível assinar prazo para que a Petrobras remeta ao TCU o documento intitulado "Procedimento Corporativo Contratar Bens e Serviços", juntamente com quaisquer outros que eventualmente versem sobre o assunto, bem como apresente justificativas para não ter remetido o referido documento em momento oportuno, haja vista a solicitação promovida pela equipe de auditoria durante os trabalhos de fiscalização.

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 0800.0055148.09.2/2009 - UHDT - Rnest

Contrato 0800.0043363.08.2/2008 - Sistemas offsites - Repar

Contrato 0800.0049738.09.2/2009 - Tanques II - Rnest

Contrato 0800.0049716.09.2/2009 - Tanques I - Rnest

Contrato 8500.0000080.10.2/2010 - Offsites - Rnest

Contrato 0800.0045921.08.2/2008 - Cafor - Rnest

Contrato 0800.0034045.07.2/2007 - Subestações - Repar

Contrato 0858.0067616.11.2/2011 - Arruamento, iluminação, estacionamentos - Comperj

Contrato 0858.0066650.11.2/2011 - Estrada Convento - Comperj

Contrato 0858.0066206.11.2/2011 - Tanques Petróleo - Comperj

Contrato 0858.0072271.11.2/2011 - Via UHOS - Comperj

Contrato 0858.0056936.10.2/2010 - HCC - Comperj

Contrato 0800.0048397.08.2/2009 - Caldeiras - Repar

Contrato 08000041315.08.2/2008 - Forno reformador - Repar

Contrato 0800.0043403.08.2/2008 - UCR - Repar

Contrato 0800.0053457.09.2/2009 - UCR - Rnest

3.1.3 - Critérios:

Decreto 2.745/1998, art. 5.4.2, alínea h

Lei 10.192/2001, art. 2º, caput

Lei 9.784/1999, art. 2º, caput

Minuta Contratual Padrão da Petrobras

Acórdão 36/2008-TCU-Plenário

Incisos V e VI do art. 58 da Lei 8.443/1992

3.2 – Indício de superfaturamento decorrente de condições de reajustes contratuais inadequadas

3.2.1 - Situação encontrada:

Em quatro contratos relativos à Rnest (UCR, UHDT, UDA e Tubovias), foi constatado que as cláusulas de reajuste aplicadas são incompatíveis com as características estimadas e reais das obras, em razão de se ter estabelecido, na fórmula de reajustamento dos respectivos ajustes, pesos desproporcionais para o componente “mão de obra”, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Petrobras e consequente pagamento de valores superiores ao que se considera adequado.

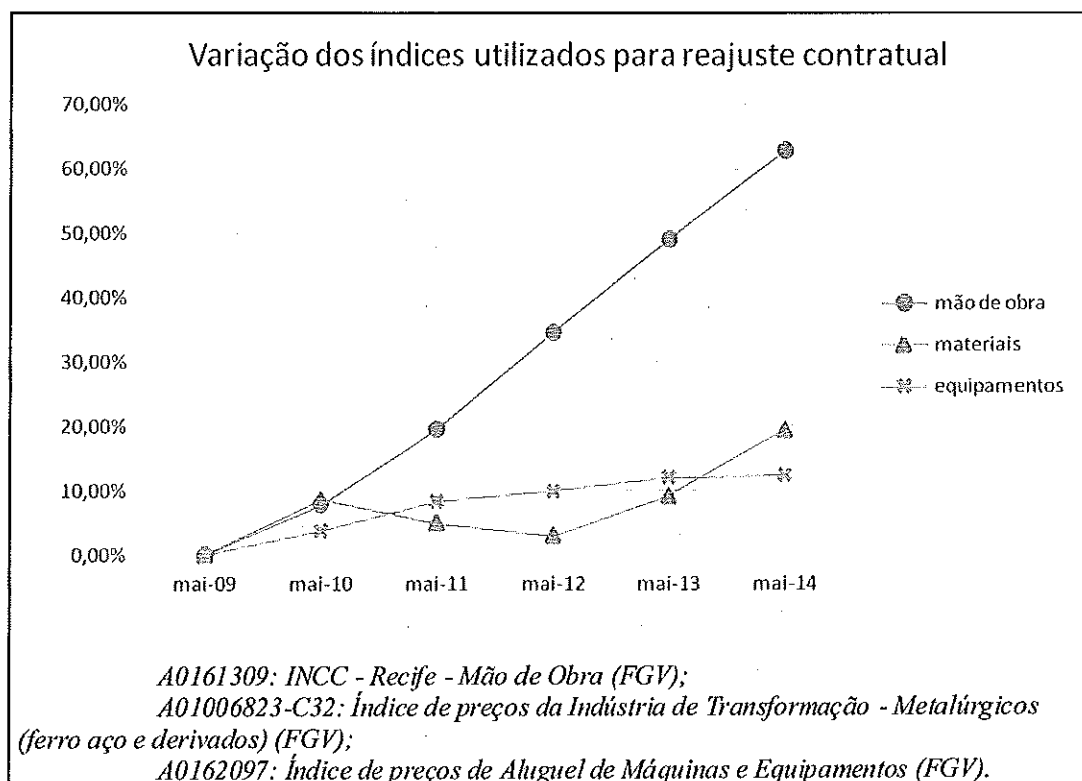
O presente achado decorreu da continuidade da aplicação dos procedimentos de auditoria empregados na fiscalização, em razão da fragilidade verificada na definição das cláusulas de reajustes nos contratos de obras da Petrobras, conforme tratado no achado anterior. Durante os trabalhos de planejamento, uma vez constatadas impropriedades nas cláusulas de reajuste (tais como indefinição de índices aplicáveis, relevante variação de critérios entre contratos de naturezas similares, ausência de padrões corporativos claros e alterações injustificadas no decorrer dos certames licitatórios), a equipe de auditoria aprofundou o exame das fórmulas de reajustes de algumas contratações, com o fim de verificar eventuais desvios nos critérios empregados.

A partir de uma análise preliminar de risco e considerando os prazos para a realização dos trabalhos, decidiu-se focar a análise de adequabilidade do critério de reajuste sobre a parcela relativa a “execução de serviços”. Isso porque, não apenas a parcela de “execução de serviços” era, em regra, a mais vultosa dentro dos contratos averiguados, como os critérios de reajustes relacionados a “fornecimento de bens” mostraram-se mais uniformes (nas 52 contratações avaliadas, não se constataram disparidades significativas nas fórmulas de reajuste aplicáveis ao “fornecimento de bens”). Mais ainda, como será ilustrado, no período de execução dos contratos averiguados, a mão de obra foi o insumo que sofreu o maior impacto inflacionário (dentre os componentes sopesados nas cláusulas dos contratos da Petrobras) e, conforme mencionado, tal componente não integra na fórmula de reajuste relativa a “fornecimento de bens”. Frente a tais motivos, os trabalhos de fiscalização foram aprofundados tão somente nos itens de “execução de serviço”.

Em relação ao insumo "mão de obra", mencionado acima como o de maior impacto inflacionário no período, cumpre destacar que, nos cinco anos de execução dos contratos da Rnest selecionados para análise (UCR, UHDT, UDA e Tubovias), o índice eleito para representar os aumentos de custo apresentou variação positiva acima de 60%, apresentando elevado impacto inflacionário. De outra forma, os índices eleitos para representarem os aumentos de custos relativos a "materiais" e "equipamentos" apresentaram variação positiva de 20% e 12%, respectivamente.

O Gráfico 1, abaixo, permite a comparação da evolução dos índices de reajustes aplicáveis a "mão de obra", "materiais de aplicação" e "equipamentos", no período de maio de 2009 a maio de 2014, referentes às obras da Rnest, demonstrando como o insumo "mão de obra" sofreu alta significativamente superior aos demais itens integrantes da fórmula de reajuste.

Gráfico 1 - Variação dos índices usados para reajustamento contratual dos serviços nas obras UCR, UHDT, UDA e Tubovias, todas da Rnest (peça 40)



No cenário apresentado, considerando a discrepância verificada entre os índices presentes nas fórmulas de reajuste, a equipe de auditoria buscou avaliar a adequação dos pesos atribuídos ao componente "mão de obra" aplicáveis às parcelas de execução de serviço, vez que, caso os parâmetros aplicados estivessem desarrazoados em relação às características das obras, haveria risco de ter ocorrido desequilíbrio na equação econômico-financeira ao longo de sua execução. Tal desequilíbrio decorreria do fato de que, em havendo inadequação dos pesos atribuídos nas fórmulas de reajustes para as parcelas contratuais referentes a "execução de serviços", que consideram em seus critérios de reajuste uma ponderação de índices inflacionários concernentes aos insumos "mão de obra", "materiais" e "equipamentos", decorreria um valor de reajustamento indevido, em função do destoante impacto inflacionário que o insumo mão de obra sofreu no período.

Feita a descrição inicial dos fatos, serão apresentadas as premissas e critérios de análise que culminaram na seleção das contratações que mereceram aprofundamento em relação às cláusulas de reajuste contratual.

3.2.1.1 – Critérios de seleção e análise dos contratos

Como mencionado anteriormente, na presente fiscalização, foram selecionados 52 contratos como objetos de auditoria, referentes a diferentes empreendimentos de refino da Petrobras (Repar, Replan, Rnest, Comperj e Premium I). Considerando que o aprofundamento da análise de adequabilidade dos critérios de reajuste contratual demanda dispêndio considerável de tempo, tornou-se necessária a definição de um critério de seleção para se delimitar o espaço amostral em que se realizaria tal exame.

Utilizando-se dos dados contratuais tabelados, adotou-se critério de seleção que levou em conta o risco de desvio (mediante a comparação do peso do componente "mão de obra" da fórmula de reajuste de cada contrato com a média dos pesos desse componente nas fórmulas de reajuste dos contratos analisados) e a materialidade de um eventual impacto financeiro (mediante a ponderação do valor inicial de cada contrato). Com a aplicação desse critério, foram ordenados os 52 contratos e selecionados os 4 primeiros (UCR, UHDT, Tubovias e UDA, nessa ordem, todos relacionados ao empreendimento Rnest), que destoaram dos demais (Peça 41).

Os contratos selecionados correspondem às obras mais vultosas da Rnest, somando cerca de R\$ 10,78 bilhões a preços iniciais, e que apresentaram os maiores prazos de execução (até 6 anos, após as sucessivas prorrogações). Nessas contratações, foi verificado que a Petrobras pactuou condições de reajustamento em que os componentes de mão de obra são ponderados por parâmetros de 70% (Tubovias) e 80% (UCR, UHDT e UDA). Outras contratações, como ETA-Rnest e ETDI-Rnest, também apresentaram comportamento similar (obras vultosas com componentes de mão de obra ponderados por parâmetros de 70% a 80%), mas não foram objeto de aprofundamento na presente fiscalização.

Uma vez delimitado o espaço amostral, que culminou na seleção de 4 contratações da Rnest, a equipe de auditoria buscou meios de avaliar a razoabilidade dos pesos aplicados a cada um dos componentes da fórmula de reajuste.

Sobre esse ponto, vale destacar, como registrado no Achado 3.1, que não foram apresentadas pela Petrobras memórias ou registros que justificassem ou permitissem averiguar a adequação das condições de reajustes firmadas nos contratos. Assim, na tentativa de avaliar o tema e considerando que as contratações selecionadas apresentaram pesos nos componentes de "mão de obra" que destoaram daqueles registrados em outras contratações da própria Estatal, foram empregados outros meios para se quantificar os pesos nas fórmulas de reajuste.

Para tanto, foi analisada a estimativa de custos da Companhia. A ideia era verificar a proporção estimada pela Companhia para os componentes "mão de obra", "materiais" e "equipamentos", em relação ao valor global dos serviços a serem contratados. De posse desse resultado, seria possível comparar o peso de cada um desses componentes dentro das estimativas com os parâmetros "a, b, c" efetivamente utilizados para ponderar os índices inflacionários eleitos pela fórmula de reajuste contratual.

Insta registrar que foram utilizadas as informações da estimativa de custos da Petrobras por razão de coerência, afinal não seria razoável exigir que os gestores da Petrobras tivessem conhecimento prévio da proposta da licitante vencedora para que os pesos fossem adequados a esse documento, tampouco que se ajustasse os pesos à proposta da licitante vencedora, ao final do certame.

Também não seria adequado valer-se das informações contratuais, pois da mesma forma os gestores no momento de definir as condições de reajustamento aplicáveis não teriam condições de prever a estratégia construtiva idealizada pela futura contratada para a execução da obra.

3.2.1.2 – Metodologia de análise

Uma vez apresentada a forma de delimitação do espaço amostral e justificada a utilização da estimativa de custos da Petrobras para se avaliar os pesos adequados para cada componente da fórmula de reajustes, cumpre descrever, de forma resumida, a metodologia empregada na auditoria para se quantificar a proporção dos componentes “mão de obra”, “materiais” e “equipamentos” em relação ao valor global dos serviços contratados. Destaca-se, de plano, que uma planilha resumida foi elaborada para ilustrar os resultados obtidos (peça 42) e que as memórias de cálculo detalhadas encontram-se acostadas aos autos sob a forma de planilhas eletrônicas (peças 43 a 46).

Antes de iniciar a exposição, é crucial ter em mente que a metodologia desenvolvida pela equipe de auditoria alinha-se às orientações expressas na Minuta-padrão da Petrobras. Segundo esse documento, a fórmula de reajuste a ser estabelecida para as contratações deve considerar os insumos mais representativos utilizados na composição dos preços e não a totalidade dos insumos estimados para a obra. Após o exame das 52 contratações perquiridas nesta auditoria, constatou-se que a Petrobras considerou, para os itens de execução de serviços, que os insumos mais representativos da composição de preços de suas contratações seriam os componentes “mão de obra”, “materiais de aplicação” e “equipamentos”. Por óbvio, nem todos os insumos aplicados na execução dos serviços contratuais podem ser diretamente classificados como “mão de obra”, “materiais de aplicação” e “equipamentos”. De igual modo, não seria razoável se estabelecer, na fórmula de reajuste contratual, uma miríade de componentes a serem ponderados para fins de reajustamento, até por inexistir, em muitos dos casos, índices inflacionários específicos que pudessem ser aplicados a cada centro de custo.

Para se desenvolver a análise, inicialmente, dividiu-se as estimativas de custo de cada uma das quatro contratações da Rnest em disciplinas (projeto, construção civil, construção e montagem, construção, etc.), conforme procedimento adotado pela própria Petrobras. Para cada disciplina, analisou-se a composição geral dos custos dos serviços, excluindo-se os custos relativos a “fornecimentos de bens”, reajustados por critério específico, e os custos complementares, vez que são obtidos, em regra, como percentuais aplicáveis aos demais custos e, dessa forma, têm sua variação, devido ao reajuste, proporcional aos demais itens.

A seguir, dentro das disciplinas previstas para cada contrato, a equipe classificou os valores correspondentes nos três componentes da fórmula de reajuste: mão de obra, materiais e equipamentos. Ao final, foram somados os componentes (mão de obra, materiais e equipamentos) de cada disciplina (projeto, construção civil, construção e montagem, construção, etc.), obtendo-se o valor global que cada parcela de mão de obra, materiais e equipamentos atingiu nos serviços estimados.

Ao final, tais valores foram divididos pelo valor analisado dos serviços estimados, obtendo-se a proporção estimada pela Companhia para os componentes representativos dos serviços previstos para os contratos: “mão de obra”, “materiais” e “equipamentos”.

Registre-se que, nessa análise, os custos previstos como subempreiteiros também foram analisados e, sempre que necessário, adotou-se posicionamento conservador, no sentido de considerar como ‘mão de obra’ os valores que não puderam ser associados diretamente a um dos outros dois centros de custo (materiais ou equipamentos). A título meramente exemplificativo, no contrato UDA-Rnest, o item de serviço “arruamento e estaqueamento” foi definido como subempreitada e, não sendo possível definir o percentual efetivo de materiais e equipamentos que seriam empregados, a equipe de auditoria, conservadoramente, incluiu todo o montante

relacionada a tal subcontratação no centro de custo “mão de obra”, a despeito das demais parcelas serem conhecidamente relevantes para o item de serviço.

Procedendo-se dessa forma, verificou-se que, para os 4 contratos da Rnest selecionados, em torno de 75% de todos os custos previstos para os serviços nas estimativas da Petrobras puderam ser alocados num dos 3 componentes eleitos como os mais representativos na fórmula de reajuste pactuada. Essa constatação demonstra que os componentes “mão de obra”, “materiais” e “equipamentos” de fato representam as parcelas mais significativas das respectivas contratações.

Como mencionado acima, não foi possível alocar todo o custo relativo aos serviços nos grupos “mão de obra”, “materiais” e “equipamentos”, vez que nem todos os insumos previstos nas estimativas guardam correlação com tais componentes (a exemplo dos custos com alimentação, transporte, passagens, QSMS, alojamentos, canteiros, etc). Sobre esses itens, não se aprofundou no exame do comportamento inflacionário de tais custos por entender que, estatisticamente, apesar de alguns poderem ter tido um comportamento de alta inflacionária superior aos índices eleitos, outros podem ter apresentado variações inferiores a estes, de forma que a análise desses itens, para se averiguar a razoabilidade das fórmulas de reajuste, torna-se irrelevante.

Vale registrar que a equipe de auditoria não questionou os índices inflacionários de referência estabelecidos nas contratações. Nos quatro contratos analisados, constatou-se que a Petrobras elegeu, como índices de preços de “mão de obra”, “materiais” e “equipamentos”, respectivamente, os seguintes índices setoriais: ‘INCC - Recife - Mão de Obra (Código A0161309)’, ‘Índice de preços da Indústria de Transformação - Metalúrgicos (A01006823-C32)’ - para o contrato tubovias, o índice adotado foi o ‘Materiais - média nacional (A160914)’ e ‘Índice de preços de Aluguel de Máquinas e Equipamentos (A0162097)’, todos divulgados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Ao se cotejar os índices estabelecidos para as quatro contratações da Rnest com o universo dos demais 48 contratos almejados por esta auditoria, não se verificaram divergências relevantes; observadas as características de cada contratação, nos 52 contratos averiguados, a Petrobras elegeu índices de preços constantes de publicações oficiais de entidades do setor econômico.

3.2.1.3 – Resultados da análise realizada com base nas estimativas de custos

Aplicando-se a metodologia acima descrita, foi possível quantificar a proporção dos insumos “mão de obra”, “materiais” e “equipamentos”, relativamente ao valor global dos serviços cotados nas estimativas de custo da Petrobras. Em outras palavras, calculou-se o peso que os componentes “mão de obra”, “materiais” e “equipamentos” possuíam nos serviços contratados à época das licitações.

De posse desses pesos, promoveu-se a comparação de tais percentuais com os parâmetros “a, b, c” estipulados pela Companhia para as fórmulas de reajustes em cada uma das contratações aprofundadas. Como resultado, constatou-se que os fatores atribuídos pela Petrobras aos componentes (mão de obra, materiais e equipamentos) da fórmula de reajuste dos serviços contratuais não estão compatíveis com as características dos serviços estimados para os respectivos contratos (UCR, UHDT, Tubovias e UDA), conforme se observa na Tabela 3:

Tabela 3 - Comparativo dos pesos das fórmulas de reajuste nos contratos da Rnest

Contrato Rnest	Peso dos componentes da fórmula de reajuste de serviços					
	Mão de obra		Materiais		Equipamentos	
	Contrato ⁽¹⁾	Auditoria ⁽²⁾	Contrato ⁽¹⁾	Auditoria ⁽²⁾	Contrato ⁽¹⁾	Auditoria ⁽²⁾
UCR	80%	57%	10%	23%	10%	20%
UHDT	80%	59%	10%	18%	10%	23%
Tubovias	70%	63%	20%	23%	10%	13%
UDA	80%	59%	10%	12%	10%	29%

(1) Percentual retirado da fórmula de reajuste contratual, conforme cláusula estipulada em cada contrato (peça 33);

(2) Percentual calculado pela equipe de auditoria, correspondente à proporção do insumo em relação ao valor global dos serviços estimados pela Petrobras (peça 42).

Como se pode verificar na tabela acima, os pesos atribuídos nos contratos selecionados aparentemente foram superdimensionados para o componente "mão de obra" e subavaliados para os demais centros de custo sopesados nas cláusulas de reajustamento contratual. Diante desse cenário e considerando que o insumo "mão de obra" tem sofrido alta inflacionária significativamente superior aos demais insumos previstos nas cláusulas de reajuste, a equipe de auditoria buscou meios de validar a adequação dos resultados obtidos, como será apresentado a seguir.

3.2.1.4 – Análise comparativa com outras obras de natureza semelhante

Visando a validar a razoabilidade dos resultados obtidos, tendo em vista a vasta gama de contratações almejadas por esta auditoria, foram comparados os números calculados com os pesos de fórmulas de reajuste contratual de outras obras da própria Petrobras.

De plano, considerando indistintamente todo o universo dos 52 contratos avaliados (peça 33, p. 1), observa-se que a média aritmética dos pesos atribuídos ao componente "mão de obra" na fórmula de reajuste contratual foi 55%, ilustrando que as 4 contratações da Rnest ora discutidas efetivamente destoam dos demais contratos de obra da Petrobras.

Em um segundo momento, de modo a tornar essa comparação mais fidedigna e reforçar a constatação de inadequação dos pesos constantes das respectivas fórmulas de reajuste contratual, buscou-se comparar os contratos analisados com outras contratações semelhantes.

Em relação aos 3 contratos relativos a unidades de processo (UCR, UHDT e UDA), elaborou-se tabela contendo informações dos contratos que mais se assemelhavam às características das obras, ou seja, contratos de unidades de processo (peça 47). Feita a classificação acima, constatou-se que 10 das 52 contratações abarcadas na auditoria correspondiam a esse tipo de obra (incluindo as 3 da Rnest objetos desta análise) e que a média aritmética do peso do componente "mão de obra" nas fórmulas de reajuste foi 62%, conforme Tabela 4:

Tabela 4 - Comparativo dos pesos das fórmulas de reajuste nos contratos de unidades de processo, inclusive UDA-Rnest, UCR-Rnest e UHDT-Rnest

Contrato	Pesos constantes da fórmula de reajuste dos serviços ⁽¹⁾		
	Mão de obra	Materiais	Equipamentos
UCR - Rnest	80%	10%	10%
UHDT/UGH - Rnest	80%	10%	10%
UDA - Rnest	80%	10%	10%
UCR - Comperj	60%	15%	25%
UDA-UDAV - Comperj	60%	15%	25%
UHDT Médios e Querosene - Comperj	60%	15%	25%
HCC - Comperj	60%	40%	0%
UHDT de Nafta - Replan	50%	30%	20%
UHDT de Diesel/UGH - Replan	50%	20%	30%
UCR - CT 112 - Repar	40%	20%	40%
Média (inclusive contratos sob análise)	62%	19%	20%

(1) Percentual retirado da fórmula de reajuste contratual, conforme cláusula estipulada em cada contrato (peça 33);

Retirando desse rol os contratos em estudo, verificou-se que, nos 7 outros contratos de unidades de processo, a média aritmética do peso do componente "mão de obra" das fórmulas de reajuste foi 54%, evidenciando uma dissonância de 26 pontos percentuais para as contratações aqui debatidas, conforme Tabela 5, abaixo:

Tabela 5 - Comparativo dos pesos das fórmulas de reajuste nos contratos de unidades de processo, exclusive UDA-Rnest, UCR-Rnest e UHDT-Rnest

Contrato	Pesos constantes da fórmula de reajuste dos serviços ⁽¹⁾		
	Mão de obra	Materiais	Equipamentos
UCR - Comperj	60%	15%	25%
UDA-UDAV - Comperj	60%	15%	25%
UHDT Médios e Querosene - Comperj	60%	15%	25%
HCC - Comperj	60%	40%	0%
UHDT de Nafta - Replan	50%	30%	20%
UHDT de Diesel/UGH - Replan	50%	20%	30%
UCR - CT 112 - Repar	40%	20%	40%
Média (exclusive contratos sob análise)	54%	22%	24%

(1) Percentual retirado da fórmula de reajuste contratual, conforme cláusula estipulada em cada contrato (peça 33);

Essa mesma comparação, com obras similares, não foi possível para o caso do contrato Tubovias, porque, no rol de 52 contratações avaliadas, somente um contrato pôde ser considerado como similar (Contrato 0858.0071411.11.2 - Tubovias-Comperj), o que torna a amostra reduzida e impede conclusões inequívocas. Ainda assim, cabe o registro, a título de informação, que o peso

atribuído ao componente "mão de obra" no único contrato de características similares (Tubovias-Comperj) foi 50%, portanto, 20 pontos percentuais a menos do que o contrato Tubovias-Rnest.

Em suma, ao se cotejar os valores obtidos na presente auditoria com os pesos constantes das fórmulas de reajuste contratual de outras obras da Petrobras, observa-se que os cálculos aqui efetuados guardam certa coerência com o que foi praticado em outras contratações da Companhia, reforçando a inadequação dos critérios de reajuste aplicados nas 4 contratações da Rnest.

3.2.1.5 – Análise comparativa com base no Demonstrativo de Formação de Preços - DFP

Para reforçar ainda mais a constatação de inadequação dos pesos adotados nas fórmulas de reajustes dos 4 contratos analisados, comparou-se os pesos do componente "mão de obra" calculados pela auditoria com a proporção desses insumos no Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) das empresas contratadas. Vale consignar que o DFP é o documento apresentado pelas licitantes como forma de subsidiar suas propostas de preços, o que permite inferir que ele sintetiza as parcelas de custo consideradas pelas empresas durante as licitações. Além disso, para o tipo de contratações realizadas pela Petrobras, o DFP é parte integrante dos respectivos ajustes e consigna o único rol de preços contratuais.

As análises de DFP encontram-se nas mesmas planilhas eletrônicas que as respectivas análises das estimativas de custos da Petrobras (peças 43 a 46). A metodologia empregada foi similar à procedida com base nas estimativas de custos da Petrobras, isto é, na parte atinente à execução de serviços, foram alocados os valores pertinentes nos centros de custo "mão de obra", "materiais" e "equipamentos".

A única diferença desta análise é que não foi possível aprofundar a distribuição dos itens cotados como subempreiteiros, por falta de memória de cálculo. Ainda assim, a equipe de auditoria entendeu relevante realizar a análise e apresentar uma faixa possível de percentual relativo ao centro de custo "mão de obra", ou seja, em um limite da faixa considerou-se que os subempreiteiros foram todos relativos aos outros dois centros de custos (materiais de aplicação e equipamentos) e no outro limite da faixa todo o custo previsto a título de subempreiteiros relativo ao centro de custo "mão de obra". A Tabela 6 ilustra os resultados obtidos.

Tabela 6 – Quadro comparativo do peso relativo ao componente "mão de obra" entre contrato, estimativa de custos e DFP

Contrato Rnest	Peso do componente "mão de obra" nos itens execução de serviços			
	Contrato ⁽¹⁾	Auditoria ⁽²⁾	DFP ⁽³⁾	DFP ⁽⁴⁾
UCR	80%	57%	34%	47%
UHDT	80%	59%	36%	55%
Tubovias	70%	63%	50%	69%
UDA	80	59%	34%	53%

(2) Percentual retirado da fórmula de reajuste contratual, conforme cláusula estipulada em cada contrato (peça 33);

(3) Percentual calculado pela equipe de auditoria, correspondente à proporção do insumo mão de obra em relação ao valor global dos serviços estimados pela Petrobras (peça 42).

(4) Todo o custo previsto a título de subempreiteiros alocados nos centros de custos "materiais de aplicação" e/ou "equipamentos" (peças 43 a 46).

(5) Todo o custo previsto a título de subempreiteiros alocados no centro de custos "mão de obra" (peças 43 a 46).

A comparação acima demonstra que os pesos calculados pela equipe de auditoria com base nas estimativas de custos da Petrobras mais se aproximavam das proporções expressas no DFP

dos licitantes vencedores do que dos fatores pactuados nos contratos. Destaca-se que os pesos calculados para o componente "mão de obra" com base nos DFP mostraram-se, inclusive, inferiores aos calculados pela auditoria ao se adotar como referência as estimativas de custos da Petrobras, à exceção da faixa superior relativa ao Contrato Tubovias-Rnest. Assim, caso fosse empregado como critério de análise os percentuais dos insumos previstos no DFP, a situação de desequilíbrio econômico-financeiro que será apresentada mais à frente se agravaria.

3.2.1.6 – Conclusão acerca do componente mão-de-obra

Como exposto nos subtópicos anteriores, os critérios de reajuste estabelecidos pela Petrobras para as 4 contratações da Rnest que foram objeto de exame aprofundado (UCR, UHDT, Tubovias e UDA) destoaram dos demais contratos de obras da própria Companhia, mesmo quando efetuada comparação com obras de igual tipo. Este fato, alinhado à constatação registrada no achado anterior, de que não foram encontrados quaisquer documentos ou memórias de cálculo que justificassem o arbitramento das fórmulas de reajuste estabelecidas, já constitui impropriedade passível de responsabilização.

Na ausência de justificativas que abalzassem os critérios estabelecidos nos contratos e tendo em mente que os insumos ponderados nas cláusulas de reajuste ("mão de obra", "materiais" e "equipamentos") sofreram grande disparidade relacionada ao comportamento inflacionário no período de execução das supracitadas obras, a equipe de auditoria desenvolveu análise voltada a calcular uma fórmula de reajustamento que exprimisse adequadamente as condições das obras.

A análise empreendida pela equipe de auditoria com base na estimativa de custos da Estatal revelou que a proporção do componente "mão de obra" calculado neste trabalho (Tabela 3) situa-se próxima da média aritmética de diversos outros contratos da própria Petrobras. Além disso, os parâmetros erigidos nessa análise mostraram-se relativamente próximos aos valores obtidos mediante avaliação do DFP contratual.

Nessa senda, reputa-se que os pesos calculados na presente auditoria, partindo-se da estimativa de custos da Petrobras, são adequados a reajustar os custos relativos à "execução de serviços" dos 4 contratos debatidos e, conseqüentemente, os pesos dos componentes registrados nas cláusulas de reajuste pela Companhia revelam-se inadequados e não correspondem às características das respectivas obras.

3.2.1.7 - Da licitação das obras UCR, UDA, UHDT e Tubovias da Rnest

Em adição aos elementos já apresentados, como relatado no Achado 3.1, durante a execução dos procedimentos de auditoria, constatou-se que as condições de reajuste contratual das obras UCR-Rnest e UHDT-Rnest foram injustificadamente alteradas durante os certames licitatórios, culminando na fixação do percentual de 80% atribuído para o componente "mão de obra".

Quanto aos pesos constantes nas minutas iniciais dos contratos referentes a tais obras, é de todo oportuno registrar o histórico das alterações ocorridas durante as licitações, que culminaram nos pesos positivados nas avenças que ora são objeto de contestação. Como o insumo que produziu o desequilíbrio no reajuste contratual foi "mão de obra", de forma a simplificar o entendimento, o histórico a seguir apresentado tratará tão somente das alterações ocorridas para este item. Os fatos narrados estão dispostos em sequência cronológica, dado que as licitações ora tratadas desenvolveram-se concomitantemente.

Ao se avaliar os documentos relativos às licitações dessas obras, verificou-se que as versões originais das minutas contratuais apresentavam os seguintes pesos para o componente "mão de obra": UCR - "a" e UHDT - 55%. Em outras palavras, na deflagração da licitação referente à UCR-Rnest, não se encontrava definido o peso a ser aplicado na fórmula de reajustes para a "mão

de obra"; por seu turno, na licitação UHDT-Rnest, foi divulgada minuta contratual prevendo o peso 55% para ponderar o componente "mão de obra" nos reajustamentos.

Mediante pedido de esclarecimentos, a então licitante Camargo Corrêa sugeriu que o contrato UCR-Rnest tivesse o peso do componente "mão de obra" da fórmula de reajuste contratual estipulado em 75%, sem apresentar, para tanto, qualquer memória de cálculo justificativa. Em resposta, a Petrobras divulgou a todos os interessados minuta contratual revisada, em que estipulou o peso do componente "mão de obra" em 55%, idêntico ao verificado até àquela data para a licitação da UHDT-Rnest (peça 48, p. 1).

Em outro pedido de esclarecimentos, agora relativo à licitação da UHDT-Rnest, a então licitante Odebrecht Plantas Industriais e Participações S.A. solicitou a reavaliação dos pesos constantes da fórmula de reajuste da minuta contratual, oportunidade em que sugeriu a adoção de 80% para o peso do componente "mão de obra", alegando, tão somente, que "os [percentuais] atualmente adotados não refletem a real composição dos custos dos serviços". Em resposta, a Petrobras republicou minuta contratual revisada em que acatou a sugestão dada pela licitante e elevou para 80% o peso do componente "mão de obra" a ser considerado para a UHDT-Rnest (peça 48, p. 2).

Diante do acatamento da sugestão dada pela Odebrecht em relação à licitação UHDT-Rnest, novamente, a então licitante Camargo Corrêa solicitou que se alterassem os pesos da fórmula de reajuste relativa à licitação UCR-Rnest. Como justificativa, a empresa destacou que haviam sido adotados percentuais diferentes para a licitação UHDT-Rnest e que já havia solicitado a adoção de outros percentuais para a licitação UCR-Rnest. Em resposta, a Petrobras republicou minuta contratual revisada em que acatou a sugestão dada e elevou para 80% o peso do componente "mão de obra" para a licitação UCR-Rnest (peça 48, p. 3).

Interessante destacar, em relação ao histórico apresentado, que as empresas responsáveis pelos pedidos de esclarecimentos, e que sugeriram alterações nos pesos dos componentes da fórmula de reajuste, foram as que, posteriormente, em consórcio com outras empresas, acabaram se sagrando vencedoras dos respectivos certames e atualmente executam as obras decorrentes, tendo apresentado DFP que apontam para percentuais de mão de obra bem abaixo daqueles requisitados para compor as respectivas fórmulas de reajuste contratual no âmbito das circulares mencionadas.

Em que pese o histórico apontar que as alterações foram promovidas de acordo com a demanda de licitantes, quando questionados pela equipe de auditoria, conforme item 2.4 do Ofício 2-189/2014-TCU/SecobEnergia (Peça 37), a respeito dos critérios adotados para a definição dos referidos pesos, os gestores da Petrobras afirmaram que "as Cláusulas de Reajuste utilizadas no processo estão em conformidade com os padrões da Companhia sendo que os pesos e índices utilizados nas fórmulas são estimados com base no objeto contratual, nas principais características da obra, na experiência profissional adquirida nas diversas obras realizadas pela Petrobras dentre outras variantes aplicáveis a cada caso específico". Não obstante o esclarecimento prestado, nenhuma memória de cálculo, ata ou qualquer outro documento comprobatório que justificasse as decisões tomadas foi apresentado, conforme já tratado no achado anterior.

Ressalta-se que, no bojo dessas duas licitações, o peso inicialmente estipulado pela Petrobras para o componente "mão de obra" foi 55%, muito próximo ao que a auditoria calculou com base nas estimativas de custos, apesar de injustificadas alterações supervenientes terem elevado esse percentual para os 80% consignados nos respectivos contratos.

Reafirma-se que em relação à indefinição inicial do peso relativo ao componente "mão de obra" do contrato UCR-Rnest e as posteriores alterações injustificadas ocorridas no peso do

componente "mão de obra" dos contratos UCR-Rnest e UHDT-Rnest, que tais ocorrências foram consideradas irregulares por esta equipe, conforme achado anterior.

Em relação a tais contratações (UCR-Rnest e UHDT-Rnest), como ressalvado no relato do Achado 3.1, há indícios de que essa irregularidade tenha provocado danos aos cofres da Companhia, os quais serão adiante discriminados, além de poder ter implicado tratamento privilegiado às então licitantes que posteriormente sagraram-se vencedoras dos respectivos certames. Nesse sentido, considera-se que as condutas dos gestores envolvidos nas aludidas licitações devem ser sopesadas para fins de responsabilizações futuras.

Por fim, apenas a título de registro, deve-se esclarecer que os procedimentos licitatórios relativos aos outros dois contratos tratados neste achado de auditoria (UDA-Rnest e Tubovias-Rnest) transcorreram dentro da normalidade no que diz respeito ao primeiro achado de auditoria, ou seja, desde a divulgação da primeira minuta contratual, o peso do componente "mão de obra" estava definido da forma como foi firmado no contrato: 80% no Contrato UDA-Rnest e 70% no Contrato Tubovias-Rnest.

3.2.1.8 – Da busca pela verdade material

Após desenvolver extensa análise que demonstrou a inadequação das condições de reajustes estabelecidas nos 4 contratos da Rnest, a equipe de auditoria direcionou questionamentos aos gestores visando a encontrar eventuais justificativas para a situação encontrada.

Neste ponto, deve-se ressaltar que a função da cláusula de reajuste contratual é manter o equilíbrio contratual inicialmente pactuado entre as partes, a fim de corrigir, em contratos com duração superior a um ano de execução, efeitos de flutuações de preços de insumos (a maior ou a menor), obrigação derivada do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifos acrescidos).

Quanto a isso, cumpre registrar que, em entrevistas, os gestores da Companhia sustentaram que as fórmulas utilizadas nos contratos analisados refletiriam adequadamente a realidade das obras, a despeito dos pesos utilizados para ponderar o componente "mão de obra" nas fórmulas de reajustes não se mostrarem aderentes à realidade das obras.

O principal argumento para embasar essa afirmativa seria que o índice escolhido para corrigir os valores do insumo mão de obra (INCC - Recife - Mão de Obra), por ser da região de Recife e não específico da Rnest, não refletiria a totalidade dos benefícios alcançados pelos trabalhadores durante a execução dos contratos. Segundo os gestores, os sindicatos laborais teriam conseguido, por meio de convenções coletivas de trabalho (CCT), direitos tais que não estariam sendo alcançados pelo índice 'INCC-Recife-Mão de Obra'. E, empregando-se um peso para a mão de obra em percentual superior ao realizado, poderia ter havido uma certa compensação dentro da fórmula de reajuste, de modo a não ter ocasionado desequilíbrio na equação econômico-financeira dos contratos.

A esse respeito, deve-se observar primeiramente que, em situações como essa, não caberia ao gestor tentar antecipar eventuais comportamentos anormais do mercado no sentido de compensar, de qualquer outra forma, possíveis desequilíbrios na equação econômico-financeira do contrato, afinal, tratava-se, à época, de um evento, no mínimo, de consequências incalculáveis. Sobre esse

tema, vale trazer ao relatório ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, 18ª edição, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 613):

Exatamente pelas razões aduzidas, se e quando os índices oficiais a que se reporta o contrato deixam de retratar a realidade buscada pelas partes quando fizeram remissão a eles, deve-se procurar o que foi efetivamente pretendido, e não simplesmente o meio que deveria levar - e não levou - ao almejado pelos contraentes. Não padece dúvida de que os índices são um meio e não um fim. A eleição de meio revelado inexato não pode ser causa elisiva do fim, mas apenas superação do meio inadequado. Para que as partes cumpram devidamente o ajuste em toda sua lisura, boa-fé e lealdade, com de direito, cumpre que atendam ao efetivamente pretendido, respeitando a real intenção das vontades que se compuseram. Esta regra singela de interpretação consta expressamente do Código Civil, Lei 10.406, de 10.1.2002 - no art. 112, de acordo com o qual: 'nas declarações de vontade se entenderá mais à intenção nelas consubstanciada do que ao sentido literal da linguagem', e que apenas modifica para pior, do ponto de vista do vernáculo, o anterior art. 85, mais conciso, segundo o qual: 'nas declarações de vontade se atenderá mais à sua intenção que ao sentido literal da linguagem'. Por certo, o que se pretende em casos que tais é o óbvio: aquilo mesmo que se espera de uma cláusula de reajuste constante de avença administrativa, a saber: a manutenção da equação econômico-financeira, de molde a salvaguardar o equilíbrio inicialmente pactuado.

Ainda assim, mesmo havendo razão aos gestores de que o índice de mão de obra usado para reajustar os contratos (INCC-Recife-Mão de Obra) não tenha refletido os aumentos do insumo mão de obra expresso nas CCT da Rnest no ano de 2010, esse argumento não pode ser admitido para justificar o arbitramento desproporcional dos pesos das fórmulas de reajustes como o verificado nas 4 obras da Rnest.

De modo complementar, vale lembrar que, em todas as 52 contratações avaliadas na presente auditoria, não se verificou sequer um caso em que o índice de preços utilizado na fórmula de reajuste foi algum referencial próprio do empreendimento, como uma convenção ou acordo coletivo de trabalho; em todos os contratos avaliados, constatou-se que foram empregados índices de preços oficiais publicados por entidades do setor econômico. Com isso, sugerir considerar, nas 4 obras da Rnest um índice diverso, não visualizado em qualquer outro contrato da Petrobras, afeiçoa-se casuístico.

A busca da verdade material como forma de justificar um eventual desequilíbrio contratual não pode ser atingida mediante a análise de um único item contratual; deve-se averiguar a real execução de todo o contrato, conforme ensinam, por similaridade de raciocínio, Valmir Campelo e Rafael Jardim Cavalcante (Obras Públicas: comentários à jurisprudência do TCU, Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 459-460):

A revisão, ao contrário, baseia-se em eventos supervenientes à assinatura do contrato capazes de comprometer o equilíbrio econômico-financeiro da avença. Amparados na teoria da imprevisão, fatos imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, ou ainda caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou fato da administração, compelem a revisão do contrato para restabelecimento das condições iniciais pactuadas (art. 37, inciso XXI da Constituição Federal).

Nesse conceito, o crescimento anormal de preços de determinado insumo, bem acima do esperado e de maneira superior ao crescimento histórico daquele produto, potencialmente impactante no equilíbrio entre os encargos e a justa remuneração prometida no ato da contratação, pode ensejar a modificação do contrato, para restabelecimento das condições iniciais avençadas.



O alerta é que a avaliação, por justeza, deve ser efetivada no contrato por um todo. Não se faz suficiente, com base em um único item do contrato, alegar o desequilíbrio do contrato, haja vista que outros insumos e serviços podem ter tido variação negativa no mesmo período. (grifos acrescidos).

Do ensinamento, fica claro que eventual pleito de revisão contratual só é justo se demonstrado o desequilíbrio financeiro após avaliados todos os itens do contrato. De forma análoga, para que se pudesse considerar que os pesos de 80% (e 70% no caso da Tubovias) utilizados nas fórmulas de reajuste não ocasionaram desequilíbrio econômico-financeiro no decorrer da execução contratual, mesmo diante da grande elevação que o insumo "mão de obra" demonstrou face aos demais itens "materiais" e "equipamentos" (vide Gráfico 1), ter-se-ia que ser avaliado o real comportamento inflacionário de todas os componentes utilizados no critério de reajustamento, demonstrando eventuais compensações entre as parcelas reajustadas.

Nesse sentido, com vistas a identificar no mínimo evidências ou indícios de que o equilíbrio econômico-financeiro global estava sendo mantido nas contratações analisadas, mesmo com a adoção de pesos de componentes considerados inadequados na fórmula de reajuste contratual, decidiu-se por pesquisar o percentual real de mão de obra nos contratos selecionados. Para tanto, foram utilizados os valores constantes das folhas de pagamentos da mão de obra, entregues pelas construtoras à Petrobras em razão de obrigação contratual.

Assim, de posse dos valores referentes às folhas de pagamento de mão de obra, tentou-se avaliar qual o peso real do componente "mão de obra" nas obras analisadas. Somando-se todos os valores comprovados pelas folhas e incluindo-se o BDI previsto nos respectivos DFP das empresas contratadas, foi constatado que, até março/2014, foram efetuados pagamentos a título de mão de obra que correspondem a percentuais que variam de 20% (UHDT) a 34% (UDA) do valor total executado a título de serviços (peça 49).

Sabe-se que a contratada possui outros gastos relativos a mão de obra que não são captados pela análise exclusiva do valor da folha de pagamentos, a exemplo de alguns subempreiteiros e elaboração do projeto. Assim, decidiu-se simular o gasto total com mão de obra das contratadas até o encerramento dos contratos, mediante projeção de gastos. De forma conservadora, somou-se o valor já gasto com mão de obra (inclusive BDI), o valor total previsto no DFP para a elaboração do projeto (inclusive BDI), o valor total previsto no DFP relativo a subempreiteiros (inclusive BDI) e o valor previsto a ser gasto com folha de pagamento de mão de obra, com base no saldo contratual e percentual de execução até o momento. Com isso, apurou-se de forma amplamente conservadora que os gastos com mão de obra nas contratações sob estudo, no que se refere à execução dos serviços, situam-se na faixa de 36% (UHDT) a 53% (UDA) do valor total equivalente, portanto, certamente inferiores aos pesos calculados pela equipe de auditoria, conforme pode ser observado na Tabela 7, abaixo:

Tabela 7 – Quadro comparativo do peso relativo ao componente "mão de obra" entre contrato, estimativa de custos, DFP e projeção da execução real.

Contrato Rnest	Peso do componente "mão de obra" nos itens execução de serviços			
	Contrato ⁽¹⁾	Auditoria ⁽²⁾	DFP ⁽³⁾	Real projetada ⁽⁴⁾
UCR	80%	57%	34% a 47%	44%
UHDT	80%	59%	36% a 55%	36%
Tubovias	70%	63%	50% a 69%	43%
UDA	80%	59%	34% a 53%	53%

(1) Percentual retirado da fórmula de reajuste contratual, conforme cláusula estipulada em cada contrato (peça 33);

(2) Percentual calculado pela equipe de auditoria, correspondente à proporção do insumo mão de obra em relação ao valor global dos serviços estimados pela Petrobras (peça 42).

(3) Faixa percentual calculada pela equipe de auditoria, correspondente à proporção do insumo mão de obra em relação ao valor global dos serviços, com base no DFP contratual (peças 43 a 46).

(4) Percentual projetado pela equipe de auditoria para estimar os reais gastos empreendidos na obra para o componente "mão de obra" ao final da execução contratual (memória de cálculo na peça 49).

Essa análise, do peso real da mão de obra dos serviços, desenvolvida para fins meramente ilustrativos, indica que o percentual de execução de mão de obra nos contratos analisados aparentemente tem sido inferior aos previstos na estimativa, ou mesmo nos DFP. Disso decorre um potencial desequilíbrio financeiro ainda maior em desfavor da Petrobras, dado que, empregando nas fórmulas de reajustamentos a proporção dos efetivos dispêndios das empresas contratadas, os impactos financeiros das condições de reajustes inadequadas seriam majoradas.

3.2.1.9 - Análise comparativa com o Índice Nacional da Construção Civil - INCC

Por fim, após todas as comparações efetuadas, cumpre relatar que, no período de execução dos contratos sob análise, maio/2009 a abril/2014, enquanto os reajustes aplicados aos contratos em tela, decorrente das fórmulas de reajuste estabelecidas nos contratos, resultam em percentuais acumulados próximos a 53% (peça 51), o Índice Nacional da Construção Civil (INCC), da FGV, para o mesmo período, situa-se próximo a 40% (peça 50).

Isso significa dizer que, nas obras UCR, UHDT, Tubovias e UDA da Rnest, as contratadas estão sendo remuneradas por um fator de reajuste ao menos 13 pontos percentuais acima da inflação média do segmento de construção civil do país.

Essa comparação, entre INCC, percentual acumulado de reajustes empregados nas contratações e percentual acumulado de reajustes calculados pela equipe de auditoria, foi arrolada para efeito de melhor visualização na Tabela 8, que ilustra a situação apresentada pelo contrato UCR-Rnest.

Como se vê, enquanto o INCC teve alta de 39,42% no período de execução do aludido contrato, foram pagos reajustes contratuais acumulados de 53,46%; por sua vez, aplicando-se os critérios considerados adequados pela equipe de auditoria, atinge-se um percentual de reajuste de 44,08%. Vale dizer que, muito embora se tenha ilustrado a situação do contrato UCR-Rnest, as demais contratações tratadas neste achado apresentaram comportamentos similares e atingiram percentuais bem próximos dos listados na Tabela 8, consoante demonstra a peça 51.

Tabela 8 - Comparação dos índices de reajuste contratuais do contrato UCR-Rnest

	INCC-DI	Reajuste contratual (1)	Reajuste auditoria ⁽²⁾
Maio/2009	0,00%	0,00%	0,00%
Maio/2010	6,07%	7,55%	7,20%
Maio/2011	15,11%	17,01%	14,42%
Maio/2012	22,77%	28,98%	23,36%
Maio/2013	32,05%	41,42%	33,72%
Maio/2014	39,42%	53,46%	44,08%

(1) Reajuste aplicado ao contrato por força da fórmula de reajuste (peça 51);

(2) Reajuste considerado adequado pela equipe de auditoria, conforme análises realizadas (peça 51).

Deixa-se assente, neste ponto, que não se considera o INCC como o índice mais adequado para aferir o comportamento inflacionário dos contratos analisados, em razão das especificidades de cada obra. O motivo da presente análise é demonstrar que os reajustes considerados adequados

por esta auditoria mostram-se também acima do INCC, bem como ilustrar quão discrepante os reajustes até então aplicados nas contratações estão da inflação média do segmento de construção civil nacional. Vale dizer, nessa senda, que a região de Recife-PE é uma das capitais que integram a amostra utilizada pela FGV para o cálculo do INCC.

3.2.1.10 - Impacto financeiro decorrente da inadequação das fórmulas de reajuste

Tendo concluído pela inadequação dos pesos das fórmulas de reajuste, a equipe de auditoria calculou, para cada uma das contratações tratadas, o impacto financeiro desses desvios, valendo-se dos pesos obtidos a partir das estimativas de custo da Petrobras (indicados no tópico 3.2.1.3 – Tabela 3).

Por questão de coerência com todos os demais contratos analisados da Companhia, que de forma padronizada estabelecem os pesos das fórmulas de reajuste como múltiplos de 5, a partir das informações constantes da Tabela 3, arredondou-se o peso do componente "mão de obra" para o primeiro múltiplo de 5 superior ao valor obtido, procedendo-se o ajuste nos outros dois componentes ("materiais" e "equipamentos") de modo a se atingir o total de 100%. Destaque-se que esse arredondamento para valores superiores às reais proporções previstas nas estimativas de custo constitui mais um elemento de conservadorismo da presente análise. O resultado pode ser visualizado na Tabela 9, a seguir:

Tabela 9 – Pesos utilizados pela equipe de auditoria para fins de quantificação do impacto financeiro nos contratos UCR, UHDT, Tubovias e UDA da Rnest

Contrato Rnest	Peso dos componentes da fórmula de reajuste de serviços					
	Mão de obra		Materiais		Equipamentos	
	Contrato ⁽¹⁾	Auditoria ⁽²⁾	Contrato ⁽¹⁾	Auditoria ⁽²⁾	Contrato ⁽¹⁾	Auditoria ⁽²⁾
UCR	80%	60%	10%	20%	10%	20%
UHDT	80%	60%	10%	20%	10%	20%
Tubovias	70%	65%	20%	25%	10%	10%
UDA	80%	60%	10%	10%	10%	30%

(1) Percentual retirado da fórmula de reajuste contratual, conforme cláusula estipulada em cada contrato (peça 33);

(2) Percentual calculado pela equipe de auditoria, após arredondamentos, utilizado para fins de quantificação do impacto financeiro (peça 51).

A partir dos pesos expressos na tabela anterior, foram empregados os índices de preços estipulados nas contratações ('INCC - Recife - Mão de Obra (Código A0161309)', 'Índice de preços da Indústria de Transformação - Metalúrgicos (A01006823-C32)' e 'Índice de preços de Aluguel de Máquinas e Equipamentos (A0162097)'), considerando a data-base de cada um dos contratos avaliados. Feita a ponderação dos índices de preços com os pesos calculados, atingiu-se o índice de reajuste contratual referencial, que, consoante toda a argumentação desenvolvida nos tópicos anteriores, reputa-se ser o mais adequado para se calcular os valores de reajustamento que deveriam ter sido aplicados aos itens de serviço de cada uma das contratações (peça 51).

Em sequência, para se quantificar o impacto financeiro decorrente da inadequação dos critérios de reajuste, foram considerados os valores relativos a todos os boletins de medição disponibilizados pela Petrobras, inclusive pagamentos realizados a título de reajuste, relativos a cada contratação. A partir desses dados foi possível calcular os valores de reajuste considerados adequados pela equipe de auditoria, aplicando-se o índice de reajuste referencial calculado neste trabalho (peças 52 a 55).

A partir daí, foi possível comparar os valores pagos até o momento a título de reajuste contratual com os valores considerados devidos pela equipe de auditoria. O resultado obtido foi um indicio de superfaturamento de R\$ 242.886.122,06 nos 4 contratos examinados.

De modo a quantificar o impacto financeiro que as atuais condições de reajuste poderá incutir nesses contratos, foi projetada a aplicação da atual fórmula de reajuste no saldo a pagar desses contratos. Considerando o saldo a pagar nos 4 contratos inquinados, calculou-se uma projeção de pagamentos a maior, decorrentes de condições inadequadas de reajustamentos, de R\$ 124.979.194,58.

Somados os valores já incorridos e os a incorrer, atinge-se o montante de R\$ 367.865.316,64, que aparentemente constitui superfaturamento em razão de condições de reajuste inadequadas. Destaca-se, ainda, que os saldos contratuais somente consideram os aditivos já pactuados, de forma que pleitos em análise, que porventura venham a majorar o valor contratual, culminarão em majoração também dos reajustes considerados indevidos. As memórias de cálculo discriminando os resultados listados encontram-se ajustadas como itens não digitalizáveis (peças 52 a 55), e pode ser sintetizada pela Tabela 10, a seguir:

Tabela 10 - Impacto financeiro decorrente da inadequação da fórmula de reajuste nos contratos UCR, UHDT, Tubovias e UDA da Rnest - valores expressos em reais (R\$)

Pagamentos Indevidos de Reajustes	UCR	UHDT	Tubovias	UDA	Total
Executado ⁽¹⁾	88.135.013,43	101.042.468,12	10.851.782,03	42.856.858,47	242.886.122,06
Projetado ⁽²⁾ (Saldo contratual)	78.906.601,95	35.107.199,85	3.360.449,05	7.604.943,72	124.979.194,58
Total	167.041.615,39	136.149.667,97	14.212.231,08	50.461.802,19	367.865.316,64

(1) Valores correspondentes à diferença entre o montante já pago a título de reajuste na referida contratação, nos termos estipulados nos contratos, e o montante que deveria ter sido pago a título de reajuste com base nos critérios adotados pela equipe de auditoria.

(2) Valores correspondentes à diferença entre a projeção do que provavelmente virá a ser pago a título de reajuste na referida contratação, considerando o saldo contratual existente e os termos estipulados nos contratos, e o montante deveria ser pago a título de reajuste com base nos critérios adotados pela equipe de auditoria, considerando o saldo contratual existente.

Cumprir destacar, mais uma vez, que os valores apresentados na tabela acima foram obtidos com base em premissas de análise bastante conservadoras. Acaso fossem empregados outros critérios, como os pesos previstos em obras similares, ou a proporção dos insumos nos DFP contratuais ou, até mesmo, os dados reais de folhas salariais, seriam atingidas cifras maiores. Nesse cenário, a utilização dos pesos calculados pela equipe de auditoria e dos índices definidos contratualmente mostram-se aderentes às situações das obras e se revelam até potencialmente vantajosos para os contratados.

Por todo o exposto, sustenta-se que as condições de reajustamento estabelecidas nas contratações da Rnest não representam a realidade das obras e, aliada à verificada escalada dos índices inflacionários de "mão de obra", têm acarretado prejuízos aos cofres da Petrobras. Essa situação configura desequilíbrio contratual que deve ser corrigido, de modo a evitar que as empresas e consórcios contratados incorram em enriquecimento sem causa nos montantes apresentados.

Esse é o entendimento já defendido pelo TCU quando do julgamento de caso semelhante, consoante estipulado no voto condutor do Acórdão 36/2008-TCU-Plenário, da relatoria do Exmo Ministro Raimundo Carreiro, que, por sua clareza, merece colação, in verbis:



No que concerne à questão do reajuste irregular do contrato, entendo que o art. 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/93, não defere espaço de discricionariedade ao administrador no estabelecimento do critério de reajuste, pois o índice escolhido tem que retratar 'a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela'.

A Eletronorte, além de atribuir pesos de maneira inadequada, em face da real proporção de serviços e equipamentos existente no objeto do contrato, os índices utilizados na fórmula de reajuste refletem a variação de preços de insumos e de mão-de-obra que não corresponde à atividade econômica da contratada, nem mesmo guardam alguma afinidade com ela.

Destarte, entendo que a Eletronorte deve proceder a estudos com vistas a confirmar ou reelaborar a fórmula de reajuste, de maneira que ela venha a corresponder à verdadeira proporção de serviços e equipamentos envolvidos na prestação contratual, e que também se valha de índices que reflitam a variação efetiva de preços de mão-de-obra e de equipamentos, aplicando-os sobre cada um dos itens a ser reajustado. Caso isso não seja possível, por ocasião dos reajustes, a entidade deve exigir das empresas componentes do consórcio que comprovem, de forma fundamentada, as variações dos custos de cada item envolvido na execução do contrato.

As cláusulas de reajuste podem e devem ser revistas a qualquer tempo, em respeito à prevalência da garantia de manutenção da equação econômico-financeira do contrato. Princípios em aparente conflito devem ser sopesados, como manda a regra hermenêutica. No caso em exame, fetichismos, como o respeito cego ao princípio da vinculação ao ato convocatório, devem ser rejeitados de pronto à vista da preponderância do princípio do equilíbrio contratual, em conjunto com o princípio da vedação de enriquecimento sem causa. Ambos em benefício da Administração Pública e das próprias contratadas.

Por essa razão, com as vênias devidas, discordo do posicionamento da Unidade Técnica que considera equivocado o ressarcimento pelo consórcio dos pagamentos realizados pela Eletronorte com base na aplicação da fórmula de reajuste prevista no contrato.

Entendo que o resultado de uma fórmula de reajuste inadequada representa um desequilíbrio da relação econômico-financeira e uma desvirtuação da proposta original, logo, devem ser compensados em reajustamentos futuros, presumindo-se a boa-fé da contratada. A fórmula de reajuste deve servir unicamente como mecanismo garantidor do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e não deve pautar a elaboração da proposta, à vista de prováveis perdas e ganhos futuros. Caso uma licitante entenda que a fórmula consignada no edital não corresponde à realidade do objeto licitado ou do setor econômico a que pertence, deve impugná-la de imediato, sob pena de ter que ressarcir o dano sofrido pela Administração ou pleitear o reequilíbrio do contrato, caso logre ser a adjudicatária. (grifos acrescidos).

3.2.1.11 - Síntese da manifestação apresentada pelos gestores e respectiva análise

Como informado, foi colhida manifestação preliminar dos gestores da Petrobras acerca dos indícios de irregularidades relatados.

Sobre o presente achado (superfaturamento decorrente de condições de reajustes contratuais inadequadas), de uma maneira geral, a Companhia argui não poder esclarecer por completo, nessa oportunidade dada, a divergência entre os pesos dos componentes das fórmulas de reajuste calculados pela equipe de auditoria e aqueles constantes nos contratos, por não ter compreendido com exatidão os cálculos feitos pela equipe de auditoria.

A seguir, expõe que a metodologia desenvolvida pode ter desvirtuado o critério de reajuste, em razão de terem sido analisados 'apenas' 75% dos itens de execução de serviços das estimativas de custo.

Por fim, argumenta que custos auxiliares relacionados aos trabalhadores (como alimentação, transporte, passagens, SMS, etc) deveriam ser alocados no centro de custo "mão de obra", diferentemente da metodologia empregada pela equipe de auditoria, que incluiu, em tal rubrica, apenas salários e encargos.

Passa-se, pois, a avaliar os argumentos aduzidos na manifestação preliminar. Quanto à alegação de que não foram compreendidos os cálculos efetuados pela equipe de auditoria, cumpre destacar, de início, que caberia à Petrobras apresentar os seus memoriais e documentos técnicos que teriam embasado a decisão de adotar os critérios de reajuste ora impugnados, para que então se pudesse verificar sua aderência às normas vigentes e à realidade das obras. Todavia, pela ausência de tais justificativas, seja pela inexistência ou por sua não apresentação, a equipe de auditoria se viu obrigada a desenvolver sua própria metodologia.

Feito o registro, esclarece-se que toda a metodologia desenvolvida durante a auditoria não só foi apresentada aos gestores durante os trabalhos de campo, como também se encontra descrita no presente relatório, amparada por memórias de cálculo detalhadas em planilhas eletrônicas disponibilizadas à Estatal. Ainda assim, mesmo diante de arguição tão abrangente, o teor do presente relatório foi revisado e algumas alterações e explicações foram implementadas, de modo a tentar deixar mais clara a metodologia de cálculo empregada.

Em relação à tese de que a amostra das estimativas de custo considerada na análise, de cerca de 75% em cada contratação, não seria suficiente para refletir adequadamente as proporções dos componentes "mão de obra", "materiais" e "equipamentos", entende-se que o critério adotado mantém estrita aderência às orientações da Minuta-padrão da Petrobras. De acordo com esse documento, para se estabelecer os itens integrantes da cesta de reajustamento, devem ser eleitos os insumos mais representativos do referido contrato e arbitrados parâmetros de ponderação (pesos) que se coadunem à proporção desses insumos no valor global dos serviços.

Como já indicado, por óbvio, todas as obras executadas pela Companhia possuem outros componentes que não apenas os 3 mencionados, a exemplo de combustíveis, passagens aéreas, passagens terrestres, alimentação, equipamentos de proteção individual (EPI), etc; porém, de forma simplificada (e considerada adequada pela equipe), a Petrobras entendeu que os componentes "mão de obra", "materiais" e "equipamentos" seriam suficientes para se reajustar a totalidade dos serviços aplicados às contratações. E a análise das estimativas de custo indicou que os 3 componentes de fato são os mais representativos dos insumos empregados, haja vista ter-se atingido amostra de análise de 75%, razão pela qual incluir itens no centro de custo "mão de obra", mesmo que eles não guardem correlação direta com tal insumo, não encontraria amparo nos próprios normativos da Petrobras.

Ademais, considerando a série de arredondamentos e premissas conservadoras que foram adotadas, reputa-se que a inclusão de alguns desses itens não é razoável e, ainda que controversa, seria irrelevante para os resultados alcançados. Essa consideração decorre do Princípio de Pareto e se encontra demonstrada na peça 57, onde foram empreendidas 3 simulações com o fim de demonstrar, por meio de dados fictícios, que o comportamento inflacionário de alguns itens de custo não incluídos na análise não alteraria, de forma significativa, o resultado final da fórmula de reajuste calculada neste trabalho.

Finalmente, sobre a arguição de que a equipe de auditoria deveria incluir no centro de custo "mão de obra" custos auxiliares atrelados aos trabalhadores (como alimentação, transporte, passagens, SMS), entende-se que a análise desenvolvida não merece retificações.

Primeiramente, considerando que o item mão de obra deveria ser representado apenas por encargos e salários, os pesos calculados mostraram-se próximos daqueles empregados em outros contratos de obras similares da Petrobras e aderentes aos DFP contratuais.

Em segundo lugar, não é hígido interpretar que uma elevação dos salários de pedreiros, ajudantes, carpinteiros ou outras categorias profissionais de um canteiro de obra representará aumento no preço de despesas complementares, como passagens, EPI, SMS, transporte, alimentação, etc. Tais insumos, por não estarem diretamente correlacionados com os componentes “mão de obra”, “materiais” e “equipamentos”, acabarão por ser reajustados pela cesta de índices resultante da fórmula de reajuste.

Terceiro, como esse argumento já havia sido aventado pelos gestores durante o período de execução da auditoria, a equipe de auditoria dispendeu considerável esforço no sentido de apurar se, de fato, havia algum indício de que os contratos sob análise eram tão intensivos em mão de obra. Todavia, o resultado da análise indicou que o percentual relativo à mão de obra na execução dos contratos tende a ser inferior aos percentuais calculados pela equipe de auditoria, conforme pode ser observado no subitem 3.2.1.8 deste relatório.

Por fim, cumpre repisar que a Petrobras não deve se limitar a, necessariamente, rebater os apontamentos realizados neste trabalho para afastar o indício de pagamento indevido. É imperioso que apresente seus próprios cálculos e memoriais que justifiquem as atitudes de seus gestores e comprovem a adequabilidade dos pesos atribuídos aos componentes da fórmula de reajuste. Uma das formas de se produzir tal justificativa seria apresentar o comportamento real de todos os insumos empregados nas obras, com seus respectivos comportamentos inflacionários, demonstrando que a elevação dos preços de itens não considerados no presente relatório podem ter compensado, ainda que por via tortuosa, a desproporção dos pesos arbitrados nas fórmulas de reajustes para o componente “mão de obra”.

3.2.1.12 – Conclusão e exame do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*

Sopesados os argumentos apresentados em sede de manifestação preliminar, conclui-se que os critérios de reajuste empregados nas obras UCR, UHDT, Tubovias e UDA da Rnest não se mostram adequados. A análise das fórmulas de reajuste apostas a estas contratações demonstra que os pesos arbitrados para os componentes “mão de obra”, “materiais” e “equipamentos” não são aderentes às estimativas de custo das respectivas obras, nem aos DFP contratuais, além de se revelarem destoantes de outros contratos de obras semelhantes da própria Petrobras.

Nesse cenário, considerando que os índices de preços relacionados à mão de obra apresentaram comportamento inflacionário significativamente superior aos índices atinentes aos demais insumos, a situação descrita indica fortes indícios de desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Petrobras e realização de pagamentos às empresas contratadas superiores aos efetivamente devidos, no montante total de R\$ 367 milhões.

Apresentado o indício de irregularidade e quantificados os valores indevidamente pagos e a pagar, deve-se atentar que as quantias envolvidas são elevadas e que os contratos inquinados encontram-se em etapas finais de execução, de sorte que, caso todos os pagamentos sejam concluídos, difícil será a recuperação de qualquer montante dispendido.

*Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.*

Avaliando os elementos constantes do presente relatório, resta indene de dívidas a existência do *fumus boni iuris*. Destaca-se que a constatação da equipe de auditoria não foi elidida por meio dos argumentos contidos na manifestação preliminar apresentada pela Companhia.

Em relação ao *periculum in mora*, considerando que as contratações contestadas devem se encerrar nos próximos 12 meses, a continuidade dos pagamentos indevidos, nos termos atuais, pode resultar em dano aos cofres da Petrobras de difícil reparação, comprometendo a efetividade do controle externo exercido por esta Corte de Conas. Mais ainda, deve-se ter em mente que cada nova medição com valores indevidamente incluídos a título de reajuste contratual resultará em aumento do valor do possível superfaturamento já calculado, razão pela qual a ação do TCU, resguardando o patrimônio da Estatal, deve ser imediata, o que subsidia a proposta de que seja adotada medida cautelar inaudita altera pars.

De outra parte, há que se ponderar que eventual decisão cautelar de se reter todo o valor considerado indevido em cada um dos contratos, desde o início da execução contratual, poderá comprometer o fluxo de caixa das empresas e, conseqüentemente, o adequado andamento das obras. E a paralisação dessas obras, se adotada pelas construtoras como medida para evitar maiores glosas de valores, poderá comprometer a própria partida da Rnest, prevista para ocorrer em novembro/2014 e maio/2015. Isso porque a integralidade dos valores considerados indevidos em cada contrato se situa entre 4,04% (Tubovias) e 43,58% (UDA) dos saldos contratuais, conforme demonstra a Tabela 11 que será apresentada em seguida, configurando possibilidade de que a não conclusão das obras represente prejuízo superior a eventuais benefícios da retenção cautelar.

Assim, sopesando prejuízos e benefícios de uma eventual medida preventiva, entende-se suficiente e adequado determinar, cautelarmente, que se glose nas faturas vindouras o valor relativo à diferença entre o reajuste contratual e o reajuste considerado adequado neste relatório. Tal medida já representará um resguardo de cerca de R\$ 125 milhões aos cofres da Companhia, bem como permitirá que a execução contratual prossiga em seu ritmo atual (neste caso, os percentuais de retenção serão de algo entre 0,96% - Tubovias e 6,57% - UDA dos saldos contratuais), conforme Tabela 11 (peça 56):

Tabela 11 – Representatividade do impacto financeiro decorrente da inadequação da fórmula de reajuste nos contratos UCR, UHDT, Tubovias e UDA da Rnest - valores expressos em reais (R\$)

Contrato	Saldo Contratual (a)	Valores de reajuste a receber (b)	Total de valores a receber (c)=(a)+(b)	*Impacto Financeiro nos Reajustes (d)		% (d)/(c)
UCR	840.846.498,33	449.519.701,43	1.290.366.199,76	Executado	88.135.013,43	6,83
				Projetado	78.906.601,95	6,12
				Total	167.041.615,39	12,95
UHDT	462.222.414,29	191.939.771,61	654.162.185,90	Executado	101.042.468,12	15,45
				Projetado	35. 107.199,85	5,37
				Total	136.149.667,97	20,81
Tubovias	251.151.439,59	100.384.937,50	351.536.377,09	Executado	10.851.782,03	3,09
				Projetado	3.360.449,05	0,96
				Total	14.212.231,08	4,04
UDA	75.458.567,12	40.340.433,87	115.799.000,99	Executado	42.856.858,47	37,01
				Projetado	7.604.943,72	6,57
				Total	50.461.802,19	43,58

(a) Saldos contratuais informados pela Petrobras referentes a abril/2014;

(b) Valor correspondente à projeção do que provavelmente virá a ser pago a título de reajuste na referida contratação, considerando o saldo contratual existente e os termos estipulados nos contratos;

(c) Somatório dos valores das colunas (a) e (b);



(d) Valores correspondentes à diferença entre a projeção do que provavelmente virá a ser pago a título de reajuste na referida contratação, considerando o saldo contratual existente e os termos estipulados nos contratos, e o montante deveria ser pago a título de reajuste com base nos critérios adotados pela equipe de auditoria, considerando o saldo contratual existente (ver Tabela 10);

(d)/(c) Representatividade do impacto financeiro calculado em relação aos valores que as contratadas têm a receber.

3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 0800.0055148.09.2/2009 - UHDT - Rnest

Contrato 0800.0053457.09.2/2009 - UCR - Rnest

Contrato 0800.0057000.10.2/2010 - Tubovias - Rnest

Contrato 0800.0053456.09.2/2009 - UDA - Rnest

3.2.3 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37, inciso XXI

Acórdão 36/2008-TCU-Plenário (voto condutor)

CAMPELO, Valmir e CAVALCANTE, Rafael Jardim, Obras Públicas: comentários à jurisprudência do TCU. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 459-460

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo. 18ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 613

3.2.4 - Responsáveis:

Conforme tratado neste relatório, a definição dos critérios de reajuste contratual é de responsabilidade de cada empreendimento tendo por base a minuta contratual padrão disponibilizada pela Companhia. A irregularidade ora tratada decorre não de erro ou falha da minuta contratual padrão, mas sim da adequação dela aos contratos analisados, de forma que a responsabilidade pela sua ocorrência recai sobre os gestores que definiram os pesos para cada um dos 4 contratos analisados.

Verificou-se que a definição dos critérios de reajuste ocorre desde a elaboração do edital até a conclusão do certame, inclusive com alterações promovidas durante a fase externa da licitação, mediante a divulgação de cartas circulares contendo novas versões das minutas contratuais.

Nesse sentido, foi solicitado à Petrobras, mediante ofício de requisição, identificar os responsáveis pela elaboração dos editais e convites de licitações que apresentaram algum indício de irregularidade. Em resposta, a Petrobras apresentou documento em que indicou os nomes dos responsáveis solicitados que, observou-se, são os mesmos das comissões de licitação. Tal fato se dá em consonância ao documento "Procedimento Corporativo Contratar Bens e Serviços", citado na manifestação em resposta à minuta de relatório, o qual aponta as comissões de licitação como responsáveis pela elaboração das minutas dos instrumentos convocatório e contratual.

Adicionalmente, registra-se que, também mediante ofício de requisição, foram solicitados memoriais, atas ou qualquer outro documento que tivessem sido utilizados para a definição, registro ou alteração das fórmulas de reajuste contratual, no sentido de verificar se havia posicionamento divergente de algum membro das comissões ou cálculos que induzissem a erro na tomada de decisão. Em resposta, a Petrobras, ainda que tacitamente, deixou registrado que não documenta a definição do critério de reajuste, o que impossibilita a análise relativa a posicionamento divergente de algum membro da comissão de licitação nesse sentido.

Dessa forma, entende-se como responsáveis solidários todos os membros das comissões de licitação, também responsáveis pela elaboração dos editais de licitação, que resultaram na

irregularidade constatada. Ademais, somam-se a esses responsáveis, os gerentes de implementação de empreendimentos diretamente responsáveis por cada um desses contratos e que, inclusive, são os signatários dos contratos como representantes legais da Petrobras.

Portanto, esses são os gestores considerados responsáveis pelas irregularidades, conforme rol de responsáveis apresentados na peça 58. Insta destacar, por fim, que, em relação aos Contratos UCR-Rnest e UHDT-Rnest, os gestores deverão ser chamados a responderem, também, pelos fatos apontados no Achado 3.1 deste relatório, caso as oitivas propostas não sejam suficientes para elidir o indício de superfaturamento, vez que suas condutas adotadas durante os procedimentos licitatórios possuem liame direto com os prejuízos aos cofres da Companhia.

4 - INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Considerando o teor do Memorando-Segecex 42/2012, acerca do tratamento de informações com grau de confidencialidade em processos da Petrobras; e considerando as normas aplicáveis à proteção das informações sigilosas produzidas ou custodiadas pelo TCU: Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, colhe-se do ensejo para a necessária inclusão de peça para cadastro de informações com restrição de acesso, conforme modelo introduzido pelo Memorando-Segecex 42/2012. Com esse objetivo, foi inserido o Anexo 1 a este relatório.

5 - CONCLUSÃO

No presente trabalho, buscou-se analisar a conformidade dos critérios de reajustes aplicados nas contratações de obras de construção e montagem dos empreendimentos de refino. A análise foi realizada com base no estudo de 52 contratos dos empreendimentos Rnest, Comperj, Repar, Replan e Premium I. O trabalho englobou desde as diretrizes e orientações gerais da Companhia, utilizadas para a definição das condições de reajustamento, até a forma de aplicação dessas condições de reajustamentos nas medições dos contratos.

As análises apontaram para a ocorrência de dois indícios de irregularidades: i) indefinição do critério de reajuste no edital de licitação ou sua alteração injustificada e ii) indícios de superfaturamento decorrente de condições de reajustes inadequadas. Decidiu-se, diante da consideração de que os achados são complexos e com elevado impacto, submeter minuta do relatório à apreciação da Companhia para que, caso entendesse necessário, apresentasse esclarecimentos.

Em relação à primeira constatação, o que se verificou foi a indefinição inicial das condições de reajustamento nos convites de 6 obras, (sendo que, para 5 dos casos relatados, houve correção durante a fase externa no certame licitatório) e alterações nos critérios de reajuste entre o momento de divulgação dos editais e a assinatura de 10 contratos, sem as justificativas técnicas exigíveis. Por conta dessa constatação, a equipe irá propor cientificar a Petrobras de suas ocorrências e recomendar que os controles internos da Companhia passem a dispensar tratamento diferenciado às cláusulas de reajuste de preços, em especial nos casos que envolvam elevadas quantias e extensos prazos de execução, a exemplo da contratação de obras como as aqui analisadas.

Acrescenta-se que, em sua manifestação preliminar, a Petrobras suscitou a existência de normativo interno, intitulado "Procedimento Corporativo Contratar Bens e Serviços", que trata, dentre outros assuntos, das cláusulas de reajuste nas contratações da Companhia e atribui responsabilidades por agir a seus agentes. Porém, mediante ofício de requisição e entrevista, a equipe de auditoria questionou os gestores sobre a existência de normativos a respeito do tema e o único documento apresentado foi a Minuta-padrão, permitindo inferir que os gestores envolvidos sequer detinham total conhecimento do normativo. Assim, entende-se conveniente dirigir recomendação à Companhia para que seja promovida melhor divulgação interna dos normativos

que versam sobre os critérios de reajustes, vez que, durante a execução da auditoria, os gestores demonstraram desconhecimento das orientações corporativas relacionadas ao tema.

Além disso, como o aludido regramento suscitado na manifestação preliminar não foi apresentado à equipe de auditoria durante a fiscalização, propõe-se assinar prazo para que a Petrobras remeta ao TCU o documento intitulado "Procedimento Corporativo Contratar Bens e Serviços", juntamente com quaisquer outros que eventualmente versem sobre o assunto, bem como apresente justificativas para não ter remetido o referido documento em momento oportuno, haja vista a solicitação promovida pela equipe de auditoria durante os trabalhos de fiscalização.

Em relação à segunda constatação, o que se verificou foi a inadequação da fórmula de reajuste utilizada em quatro contratações da Rnest (UCR, UHDT, Tubovias e UDA) para a parcela relativa à execução dos serviços. O resultado das análises realizadas indicou fortes indícios de que os pesos adotados na fórmula de reajustes dos contratos estudados não refletem as condições adequadas das obras e, portanto, não retratariam a variação dos custos de produção decorrente da inflação do período. Uma vez confirmada tal irregularidade, restaria caracterizado o desequilíbrio econômico financeiro dos contratos estudados em desfavor da Petrobras, vez que a fórmula atribui elevado peso ao componente "mão de obra", justamente o que apresentou maior alta inflacionária no período.

Esse desequilíbrio econômico financeiro foi estimado em cerca de R\$ 367 milhões, valor calculado com base nos pagamentos efetuados até abril de 2014 mais pagamentos a título de reajuste projetados pela equipe de auditoria com base nos saldos contratuais.

Considerando a série de critérios conservadores empregados na análise, todos eles descritos no relatório; considerando que, em sede da manifestação preliminar, não foram aduzidas quaisquer informações que justificassem a revisão ou recálculo dos valores obtidos; considerando que a cada nova medição o montante de superfaturamento incorrido tende a se elevar, em desfavor da Petrobras; e, por fim, considerando que os contratos inquinados encontram-se em vias de ser integralmente liquidados (em especial o contrato das Tubovias, previsto para ser concluído em setembro/2014); a equipe irá propor determinação cautelar, inaldita altera pars, para que a Petrobras passe a efetuar pagamentos a título de reajuste contratual, nas faturas vindouras, com base nos pesos indicados neste relatório (Tabela 9). Adicionalmente, entronizando as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, será proposta a realização de oitivas da Petrobras e dos contratados, com fundamento no §3º do art. 276 do Regimento Interno do TCU, para que se manifestem sobre os fatos relatados.

Ao final, fez-se análise relativa ao cadastro de informações com restrição de acesso, para fins de concessão de vistas e cópias às peças processuais, conforme Anexo 1 deste relatório.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 3.013.471.539,89, correspondente ao somatório dos valores já pagos e projetados até o final dos contratos a título de reajuste contratual para a execução de serviços nas quatro obras da UDA, UHDT, UCR e Tubovias, todos da Rnest, em que foram realizadas análises detalhadas da conformidade das condições de reajustes. Considerando todo o espaço amostral em que foram aplicados procedimentos de verificação expedita, o volume de recursos fiscalizados alcança R\$ 6,28 bilhões considerados apenas os pagamentos realizados a título de reajuste contratual nos cinco empreendimentos supracitados.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o indicativo de redução do valor pago a título de reajuste em quatro contratações analisadas, bem como a contribuição para a melhoria da gestão e controles da Companhia em processos de contratação futuros referente à definição da cláusula de reajuste, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria estimados em R\$ 367.865.316,64, correspondente ao somatório do valor relativo aos

pagamentos, realizados e a realizar, entendidos como indevidos relacionados aos quatro contratos analisados detalhadamente na auditoria.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por tudo o que foi exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior apreciação do Ministro Relator José Jorge, propondo:

6.1) Determinar, cautelarmente, com fundamento no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, à Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras que, nos pagamentos vindouros relativos aos serviços dos Contratos UCR, UHDT, Tubovias e UDA (todos da Rnest) passe a calcular o valor devido a título de reajuste contratual com base nos pesos indicados na tabela seguinte, decorrentes da análise empreendida no subitem 3.2.1 deste relatório, ou, alternativamente, exija das empresas contratadas a apresentação de garantias suficientes a cobrir a diferença entre os valores a serem pagos a título de reajuste com base nas formulas contratuais e os valores a serem calculados a partir dos pesos indicados na tabela seguinte (Achado 3.2):

Contrato Rnest	Peso dos componentes da fórmula de reajuste de serviços		
	Mão de obra	Materiais	Equipamentos
0800.0053457.09.2 (UCR)	60%	20%	20%
0800.0055148.09-2 (UHDT/UGH)	60%	20%	20%
0800.0057000.10-2 (Tubovias)	65%	25%	10%
0800.0053456.09.2 (UDA)	60%	10%	30%

6.2) Promover, com fundamento no 3º do art. 276 do Regimento Interno do TCU, a oitiva da Petrobras e das empresas contratadas, abaixo indicadas, para que se manifestem, caso desejarem, no prazo de quinze dias, acerca da adoção de fórmula de reajuste incompatível com as características da obra, acarretando indícios de pagamento indevido de reajustes contratuais, conforme análise empreendida no subitem 3.2.1 deste relatório (Achado 3.2):

Contrato	Contratada
0800.0053457.09.2 (UCR)	Consórcio Camargo Corrêa – CNEC
0800.0055148.09-2 (UHDT/UGH)	Consórcio RNEST – CONEST
0800.0057000.10-2 (Tubovias)	Consórcio CII - Consórcio Ipojuca Interligações
0800.0053456.09.2 (UDA)	Consórcio RNEST – CONEST

6.3) Assinar prazo de quinze dias, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 157 do Regimento Interno, para que a Petrobras remeta ao TCU o documento intitulado "Procedimento Corporativo Contratar Bens e Serviços", juntamente com quaisquer outros que eventualmente versem sobre a definição de cláusulas contratuais e critérios de reajustamento (Achado 3.1);

6.4) Promover a oitiva da Petrobras, com base no art. 255, V, do Regimento Interno, para que apresente justificativas para não ter remetido o documento "Procedimento Corporativo Contratar Bens e Serviços" em momento oportuno, haja vista a solicitação promovida pela equipe de auditoria durante os trabalhos de fiscalização (Achado 3.1);

6.5) *Recomendar à Petrobras, com fundamento no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, que promova ampla divulgação interna de orientações e normativos que versam sobre definições de cláusulas contratuais e critérios de reajustes, bem como alerte seus controles internos para que passem a dispensar tratamento adequado às cláusulas de reajuste de preços firmadas em suas contratações, em especial em obras que envolvam elevadas quantias e extensos prazos de execução (Achado 3.1);*

6.6) *Dar ciência à Petrobras que:*

i) *foi constatada afronta à alínea "h" do subitem 5.4.2 do Decreto 2.745/1998 e desconformidade com a Minuta-Padrão da Companhia em seis contratações examinadas, em razão da indefinição do critério de reajuste no momento inicial das licitações, destacando-se que, no caso mais grave (Contrato 0858.0067616.11.2), a definição do critério de reajuste ocorreu em momento posterior à definição do vencedor do certame, expondo a sério risco o princípio constitucional da impessoalidade, conforme análise empreendida no subitem 3.1.1.3 deste relatório;*

ii) *foi constatada afronta ao art. 2º, caput, da Lei 9.748/1999 em dez contratações examinadas nesta fiscalização, em razão da ausência de justificativas para terem sido alterados os critérios de reajuste previstos para os contratos, sendo que no caso mais grave (Contrato 0800.0061929.10.2), a alteração do critério de reajuste ocorreu em momento posterior à definição do vencedor do certame, expondo a sério risco o princípio constitucional da impessoalidade, conforme análise empreendida no subitem 3.1.1.4 deste relatório.*

6.7) *Classificar como sigilosas as peças relacionadas no "Cadastro de Informações com Restrição de Acesso", anexo ao presente relatório (Anexo 1), e considerar, para fins de concessão de vistas e cópias processuais, os grupos de acesso ali indicados."*

3. O diretor da 1ª Diretoria da SecobEnergia acresceu as seguintes considerações (peça 79):

"(...)

Ab initio, consigno que as análises desenvolvidas pela equipe de auditoria não merecem, a meu juízo, quaisquer retificações. O relatório apresentado registra com clareza os critérios empregados e os exames desenvolvidos na fiscalização, razão pela qual anuo, desde já, às conclusões alcançadas. Sem prejuízo de minha concordância, acresço algumas considerações que reputo relevantes à apreciação do trabalho.

Primeiramente, à luz do atual Plano de Negócios e Gestão da Petrobras (PNG 2014-2017), disponível em <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/estrategia/plano-de-negocios-e-gestao/>, as obras das refinarias Premium I, no Maranhão, e Premium II, no Ceará, encontram-se em fase de licitação, com início das obras em 2015. Esses novos empreendimentos possuem previsão de conclusão em 2018, e investimentos estimados da ordem de US\$ 38 bilhões.

Nessa senda, face às constatações registradas no relatório de fiscalização, entendo que a iminência de novas contratações com extenso prazo de execução não apenas torna amplamente oportuna a ciência da Petrobras acerca das irregularidades indigitadas, como também justifica que esta Unidade Técnica, nas futuras fiscalizações, passe a avaliar, com base em critérios de risco e relevância, a pertinência de incluir procedimentos de auditoria voltados à averiguação da conformidade das fórmulas de reajuste contratual positivadas nos contratos de obras, especialmente no caso das refinarias em construção.

Em relação aos achados apontados, é de todo oportuno ressaltar que os trabalhos desenvolvidos não tiveram por finalidade apurar superfaturamentos em contratos da Refinaria Abreu e Lima (Rnest). A fiscalização teve início objetivando avaliar as cláusulas de reajuste adotadas pela Petrobras nas contratações de obras de refinarias, sem se ater a quaisquer empreendimentos em específico. Os desvios relatados atinentes à Rnest decorreram do cotejo e

exame pormenorizado das condições de reajustamento adotadas nos contratos dessa Refinaria, que se revelaram destoantes dos demais contratos perquiridos.

No que tange aos indícios de superfaturamento em contratações da Rnest, a série de comparações promovidas pela equipe de auditoria traz robustez às conclusões obtidas, no sentido de que as condições de reajuste estabelecidos nos contratos UCR, UHDT, Tubovias e UDA de fato não retratam a variação inflacionária dos custos de produção, em desfavor dos cofres da Petrobras.

A despeito das alegações dos gestores diretamente envolvidos, de que os critérios para reajuste utilizados estariam alinhados aos padrões da Estatal, os contratos inquinados revelaram-se significativamente divergentes de outras contratações semelhantes. Como propriamente indicado pelos auditores, nessas quatro avenças da Rnest, foi verificado que a Petrobras pactuou condições de reajustamento em que os componentes de mão de obra são ponderados por parâmetros de 70%(Tubovias) e 80% (UCR, UHDT e UDA), enquanto diversas outras contratações similares, celebradas em datas anteriores e posteriores aos contratos em comento, positivaram valores da ordem de 54%.

Essas disparidades não foram justificadas pelos gestores no decorrer dos procedimentos licitatórios (porquanto nenhum arrazoado sobre o assunto foi registrado na época das contratações), nem durante as entrevistas e requisições realizadas pela equipe de auditoria na execução desta fiscalização.

Com isso em mente, a aposição de pesos desarrazoados ao componente mão de obra, aliada à relevante discrepância que o correspondente índice inflacionário tem alcançado face aos demais índices considerados nas fórmulas de reajuste (materiais e equipamentos), constitui forte indicativo de ocorrência de desequilíbrio na equação econômico-financeira dos contratos que precisa ser esclarecido e, se for o caso, corrigido.

Nessa linha, não posso deixar de consignar que outros dois contratos da Rnest, ETA (Estação de Tratamento de Água) e ETDI (Estação de Tratamento de Despejos Industriais), cada um deles com valores iniciais da ordem de R\$ 750 milhões, também foram firmados em condições similares (componente mão de obra ponderado na fórmula de reajustes por parâmetros de 70% e 80%). Essas contratações não puderam ser selecionadas pela equipe de auditoria para exame aprofundado, em razão das delimitações que precisaram ser feitas no escopo da fiscalização para que o trabalho fosse concluído no prazo planejado. Entrementes, ao se deparar com aspectos relevantes que por quaisquer motivos não puderam ser apurados no decorrer da auditoria, faz-se necessário registrar tal situação para, se for o caso, aprofundar seu exame em momento posterior, considerando o planejamento das ações de controle da unidade.

Por esse motivo, reputo de todo oportuno que os mesmos procedimentos de auditoria sejam aplicados aos contratos para a construção da ETA e da ETDI, ante os indelévels riscos de superfaturamento em função das condições de reajuste originalmente firmadas.

Em relação aos cálculos desenvolvidos, a equipe de auditoria pontuou, com propriedade, que a metodologia empregada, pautada nas estimativas de custo da Petrobras, revela-se conservadora e, até certo ponto, favorável às empresas contratadas. Isso porque, acaso fossem adotados como referência os percentuais de mão de obra previstos nas propostas comerciais apresentadas nas licitações (DFP), ou os parâmetros utilizados em contratos similares da Companhia, ou, até mesmo, os dados reais de folha de pagamento efetivamente incorridos, seriam atingidas cifras ainda maiores.

Quanto à proposta de medida cautelar, foi salientado que os valores indevidamente pagos até o momento tendem a ser aumentados a cada nova medição efetuada pela Petrobras, razão pela

qual a adoção de uma decisão acautelatória que reduza as parcelas a pagar a título de reajuste de preços é urgente.

O valor de superfaturamento a incorrer, indicado no relatório como sendo R\$ 125 milhões, tende a atingir patamares ainda maiores. Primeiro porque foi considerado o saldo dos contratos até abril/2014, por serem estas as informações disponíveis à época da finalização dos trabalhos de campo. Segundo porque há riscos de que as conservadoras projeções efetuadas pela equipe de auditoria, no sentido de que todas as quatro contratações estejam completamente encerradas até abril/2015 e de não haver qualquer aumento nos custos em função de aditivos contratuais até os respectivos encerramentos, tendem a não se consubstanciar integralmente.

É relevante pontificar que a cautelar aventada incide tão somente sobre os valores de reajustamento das parcelas vindouras de faturamento. Como indicado pelos auditores, uma medida mais drástica, no sentido de se compensar, nos pagamentos futuros, os valores de superfaturamento já incorridos desde o início da execução contratual (que, até abril/2014, já perfizeram R\$ 242,9 milhões) pode trazer obstáculos à conclusão das obras e provocar danos superiores aos benefícios alcançados pela atuação do TCU.

Por tais motivos, insistiu-se em proposta de retenção apenas dos montantes a incorrer, que representam parcela diminuta dos valores ainda a receber pelas empresas contratadas, conforme ilustra a Tabela 11 do relatório precedente. Como se depreende daquela planilha, caso a irregularidade venha a ser confirmada, apenas com a adoção da medida que ora se propõe, será possível prevenir a ocorrência de pagamentos indevidos da ordem de R\$ 125 milhões, que podem atingir quantia ainda maior caso venham a ser celebrados aditivos contratuais de valor em cada uma das avenças. Ademais, o impacto financeiro da cautelar não representará mais que 6,5% dos valores que cada empresa contratada ainda perceberá até o encerramento das obras.

Esse cenário leva a crer que a retenção acautelatória em comento afeioa-se bastante razoável e não deverá provocar significativos impactos no fluxo de caixa das construtoras de modo a comprometer o adequado andamento e conclusão das obras. Caberá à Petrobras e às empresas interessadas trazer aos elementos de convicção que permitam demonstrar, minudentemente, o dano reverso decorrente de uma eventual glosa, ou propor medidas alternativas de resguardo do patrimônio da Estatal, como a apresentação de cartas-fiança ou seguros-garantia nos valores questionados.

Por fim, convém ressaltar que as contratações UCR, UHDT, Tubovias e UDA, da Rnest, estão sendo avaliadas em outros processos do TCU, em função de indícios de sobrepreço nas condições iniciais das contratações. Tais processos vêm sendo objeto de constantes solicitações de informação de órgãos federais, como o Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Paraná), o Departamento de Polícia Federal (Superintendência Regional no Estado de Pernambuco), o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (13ª Vara Federal de Curitiba) e as comissões parlamentares de inquérito instituídas no Congresso Nacional para apurar indícios de irregularidades em contratações da Refinaria Abreu e Lima. Dessa forma, considero que o relatório de fiscalização em tela e suas apreciações supervenientes devem ser remetidas a tais instituições.

Perante todo o exposto, ante o teor e encaminhamento proposto no relatório precedente, submeto os autos à apreciação superior, para ulterior remessa ao Gabinete do Exmº Ministro Relator José Jorge, proposta complementar à sugerida pela equipe de auditores no item 6 do Relatório de Fiscalização 184/2014, mantendo-se os exatos termos dos subitens 6.1 a 6.7, e passando a consignar os subitens adicionais 6.8 e 6.9:

6.1) Determinar, cautelarmente, com fundamento no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, à Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras que, nos pagamentos vindouros relativos aos serviços

dos Contratos UCR, UHDT, Tubovias e UDA (todos da Rnest) passe a calcular o valor devido a título de reajuste contratual com base nos pesos indicados na tabela seguinte, decorrentes da análise empreendida no subitem 3.2.1 deste relatório, ou, alternativamente, exija das empresas contratadas a apresentação de garantias suficientes a cobrir a diferença entre os valores a serem pagos a título de reajuste com base nas formulas contratuais e os valores a serem calculados a partir dos pesos indicados na tabela seguinte (Achado 3.2):

[TABELA CONFORME RELATÓRIO]

6.2) Promover, com fundamento no § 3º do art. 276 do Regimento Interno do TCU, a oitiva da Petrobras e das empresas contratadas, abaixo indicadas, para que se manifestem, caso desejarem, no prazo de quinze dias, acerca da adoção de fórmula de reajuste incompatível com as características da obra, acarretando indícios de pagamento indevido de reajustes contratuais, conforme análise empreendida no subitem 3.2.1 deste relatório (Achado 3.2):

[TABELA CONFORME RELATÓRIO]

6.3) Assinar prazo de quinze dias, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 157 do Regimento Interno, para que a Petrobras remeta ao TCU o documento intitulado Procedimento Corporativo Contratar Bens e Serviços, juntamente com quaisquer outros que eventualmente versem sobre a definição de cláusulas contratuais e critérios de reajustamento (Achado 3.1);

6.4) Promover a oitiva da Petrobras, com base no art. 255, V, do Regimento Interno, para que apresente justificativas para não ter remetido o documento Procedimento Corporativo Contratar Bens e Serviços em momento oportuno, haja vista a solicitação promovida pela equipe de auditoria durante os Trabalhos de fiscalização (Achado 3.1);

6.5) Recomendar à Petrobras, com fundamento no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, que promova ampla divulgação interna de orientações e normativos que versam sobre definições de cláusulas contratuais e critérios de reajustes, bem como alerte seus controles internos para que passem a dispensar tratamento adequado às cláusulas de reajuste de preços firmadas em suas contratações, em especial em obras que envolvam elevadas quantias e extensos prazos de execução

(Achado 3.1);

6.6) Dar ciência à Petrobras que:

i) foi constatada afronta à alínea "h" do subitem 5.4.2 do Decreto 2.745/1998 e desconformidade com a Minuta-Padrão da Companhia em seis contratações examinadas, em razão da indefinição do critério de reajuste no momento inicial das licitações, destacando-se que, no caso mais grave (Contrato 0858.0067616.11.2), a definição do critério de reajuste ocorreu em momento posterior à definição do vencedor do certame, expondo a sério risco o princípio constitucional da impessoalidade, conforme análise empreendida no subitem 3.1.1.3 deste relatório;

ii) foi constatada afronta ao art. 2º, caput, da Lei 9.748/1999 em dez contratações examinadas nesta fiscalização, em razão da ausência de justificativas para terem sido alterados os critérios de reajuste previstos para os contratos, sendo que no caso mais grave (Contrato 0800.0061929.10.2), a alteração do critério de reajuste ocorreu em momento posterior à definição do vencedor do certame, expondo a sério risco o princípio constitucional da impessoalidade, conforme análise empreendida no subitem 3.1.1.4 deste relatório.

6.7) Classificar como sigilosas as peças relacionadas no Cadastro de Informações com Restrição de Acesso, anexo ao presente relatório (Anexo 1), e considerar, para fins de concessão de vistas e cópias processuais, os grupos de acesso ali indicados.



6.8) *Determinar à SecobEnergia que aprofunde o exame dos contratos 0800.0049741.09.2 (ETA) e 0800.0053453.09.2 (ETDI), ambos da Refinaria Abreu e Lima, haja vista os riscos de superfaturamento em função das condições de reajuste originalmente firmadas; e*

6.9) *Encaminhar cópia do presente Relatório de Fiscalização, bem como das apreciações supervenientes que vierem a ser adotadas pelo TCU à Procuradoria da República no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado de Pernambuco, à 13ª Vara Federal de Curitiba, à presidência da CPI da Petrobras do Senado Federal e à presidência da CPMI da Petrobras do Congresso Nacional.”.*

É o relatório.

VOTO

Cuida-se do Relatório de Auditoria efetuada pela SecobEnergia, no âmbito do Fiscobras 2014, para avaliar a regularidade das cláusulas de reajustes contratuais de obras de refinarias da Petrobras.

2. A presente auditoria examinou 52 contratos atinentes a cinco empreendimentos (implantados ou em implantação), a saber: Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), Refinaria de Paulínia (Replan), Refinaria Abreu e Lima (Rnest), Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e Refinaria Premium I (Premium I).

3. Foram encontrados dois achados de auditoria:

(a) indefinição do critério de reajuste no edital de licitação ou sua alteração injustificada no transcorrer da licitação; e

(b) indícios de dano decorrentes de condições de reajustes inadequados.

4. Em relação ao primeiro achado, a equipe de auditoria ressaltou que não foram identificados indícios de beneficiamento ou concessão de tratamento privilegiado a quaisquer licitantes e que a comparação entre as cláusulas finais de reajustamento dos contratos examinados e as dos demais contratos de obras semelhantes da Petrobras não evidenciou discrepâncias significativas (a equipe excetuou dessa conclusão, entretanto, os contratos UCR-Rnest, nº 0800.0053457.09.2, e UHDT-Rnest, nº 0800.0055148.09-2, que serão tratados no achado descrito na alínea “b” supra).

4.1 Em face disso, considerando que as falhas observadas não implicaram em “prejuízos à Estatal ou a terceiros, constituindo falhas de menor magnitude, considera-se necessário e suficiente dar ciência à Petrobras de suas ocorrências. Além disso, entende-se conveniente dirigir recomendação à Companhia para que seja promovida melhor divulgação interna dos normativos que versam sobre os critérios de reajustes, vez que, durante a execução da auditoria, os gestores demonstraram desconhecimento das orientações corporativas relacionadas ao tema. Também, na oportunidade, deve-se recomendar que os controles internos da Estatal passem a dispensar tratamento adequado à cláusula de reajuste de preços, em especial nos casos que envolvam elevadas quantias e extensos prazos de execução, a exemplo da contratação de obras como as aqui analisadas”. Mostra-se pertinente o encaminhamento proposto pela unidade técnica, razão pela qual o acolho.

5. No tocante ao segundo achado, a equipe de auditoria concluiu pela inadequação dos critérios de reajuste empregados nas obras UCR, UHDT, Tubovias e UDA da Rnest, que seriam incompatíveis com as características estimadas e reais das obras.

5.1 A Petrobras, de acordo com sua minuta-padrão, dispõe que “para se estabelecer os itens integrantes da cesta de reajustamento, devem ser eleitos os insumos mais representativos do referido contrato e arbitrados parâmetros de ponderação (pesos) que se coadunem à proporção desses insumos no valor global dos serviços”.

5.2 Assim, elegeu, como insumos mais relevantes a serem ponderados para compor sua fórmula de reajuste contratual, a ‘mão de obra’, os ‘materiais’ e os ‘equipamentos’. Como registrou a equipe de auditoria “.... por óbvio, todas as obras executadas pela Companhia possuem outros componentes que não apenas os 3 mencionados, a exemplo de combustíveis, passagens aéreas, passagens terrestres, alimentação, equipamentos de proteção individual (EPI), etc; porém, de forma simplificada (e considerada adequada pela equipe), a Petrobras entendeu que os componentes ‘mão de obra’, ‘materiais’ e ‘equipamentos’ seriam suficientes para se reajustar a totalidade dos serviços

aplicados às contratações. E a análise das estimativas de custo indicou que os 3 componentes de fato são os mais representativos dos insumos empregados...".

5.3 A equipe de auditoria considerou irregular a proporção do primeiro componente (80% e 70%) dos quatro contratos supra indicados que estaria inadequada, tendo em vista estar díspare com a média (55% ou 62%) de outros contratos semelhantes da própria Petrobras, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da estatal.

5.3.1 Conforme apontado pela equipe de auditoria, os pesos atribuídos para o componente "mão de obra", nas cláusulas de reajustamento dos contratos UCR, UHDT, Tubovias e UDA da Rnest, estariam superdimensionados e os demais subavaliados.

5.4 Registra a equipe que o peso inicialmente indicado pela empresa nos certames que antecederam os contratos UCR e UHDT, que ocorreram simultaneamente, era de 55%, alterado para 80% após questionamentos de licitantes, que, posteriormente, vieram a sagrar-se vencedores das licitações. Em relação aos dois outros contratos, UDA e Tubovias, informou a equipe que o peso do componente 'mão de obra' era de 80% e 70%, respectivamente, desde o início da licitação. Não foram apresentadas pela estatal justificativas que embasassem essas alterações e, até mesmo, os pesos inicialmente considerados nos certames.

5.5 Ressalta aquela equipe que, considerando que os índices de preços relacionados à mão de obra apresentaram comportamento inflacionário significativamente superior aos índices atinentes aos demais insumos, a situação encontrada indica fortes indícios de desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Petrobras e realização de pagamentos, até o final do contrato, às empresas contratadas superiores aos efetivamente devidos, no montante total de R\$ 367 milhões. Tal valor foi calculado com base nos pagamentos efetuados até abril de 2014, incluídos pagamentos a título de reajuste projetados pela equipe de auditoria com base nos saldos contratuais.

5.6 Para o cálculo desse impacto financeiro, a equipe, conservadoramente, considerou os pesos calculados a partir da planilha de custos da própria Petrobras e os índices definidos contratualmente, em aderência às orientações da minuta-padrão da estatal. Ressalte-se que, caso fossem adotados os pesos previstos em obras similares ou a proporção dos insumos contidos nos DPF contratuais ou ainda os dados reais de folhas salariais daqueles contratos, o valor seria maior.

5.7 Ao final, a unidade técnica propôs, *"considerando a série de critérios conservadores empregados na análise, todos eles descritos no relatório; considerando que, em sede da manifestação preliminar, não foram aduzidas quaisquer informações que justificassem a revisão ou recálculo dos valores obtidos; considerando que a cada nova medição o montante de superfaturamento incorrido tende a se elevar, em desfavor da Petrobras; e, por fim, considerando que os contratos inquinados encontram-se em vias de ser integralmente liquidados (em especial o contrato das Tubovias, previsto para ser concluído em setembro/2014); a equipe irá propor determinação cautelar, inidita altera pars, para que a Petrobras passe a efetuar pagamentos a título de reajuste contratual, nas faturas vindouras, com base nos pesos indicados neste relatório (Tabela 9). Adicionalmente, entronizando as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, será proposta a realização de oitivas da Petrobras e dos contratados, com fundamento no §3º do art. 276 do Regimento Interno do TCU, para que se manifestem sobre os fatos relatados."*

6. Acolho o desfecho sugerido pela SecobEnergia, com tão somente uma ressalva. Mostram-se consistentes os exames efetuados pela equipe de auditoria e são fortes os indícios de pagamentos indevidos decorrentes da desproporção injustificada dos pesos adotados nas fórmulas de reajuste das quatro contratações da Rnest analisadas, especialmente no tocante ao componente "mão de obra", que não se mostram alinhados com os existentes nas estimativas de custo das respectivas obras, nem com os do DFP contratuais, nem com os dos outros contratos de obras semelhantes da própria Petrobras.



6.1. Ressalto que a cautelar ora proposta incide apenas nos valores de reajustamento das parcelas vindouras de faturamento. Como pontuou a equipe de auditoria, tal medida, neste momento, objetiva preservar a continuidade e conclusão das obras. Conforme registrou o Diretor da unidade técnica, *“uma medida mais drástica, no sentido de se compensar, nos pagamentos futuros, os valores de superfaturamento já incorridos desde o início da execução contratual (que, até abril/2014, já perfizeram R\$ 242,9 milhões) pode trazer obstáculos à conclusão das obras e provocar danos superiores aos benefícios alcançados pela atuação do TCU”*.

6.2 Nesse intuito também, entendo mais razoável que a referida cautelar incida apenas sobre as medições pendentes dos contratos relativos ao TREM 2, que somente entrará em operação em maio de 2015. Exclui-se da medida, portanto, os pagamentos referentes ao TREM 1, que está na iminência de entrar em operação.

6.2 E, como ressaltou aquele dirigente, *“caberá à Petrobras e às empresas interessadas trazer os elementos de convicção que permitam demonstrar, minudentemente, o dano reverso decorrente de uma eventual glosa, ou propor medidas alternativas de resguardo do patrimônio da Estatal, como a apresentação de cartas-fiança ou seguros-garantia nos valores questionados.”*

Ante o exposto, VOTO por que este Plenário adote a deliberação que ora submeto a sua consideração.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de setembro de 2014.

JOSÉ JORGE
Relator



