

Brasília, 27 de novembro de 2012

GAPRE/EB 0024/2012

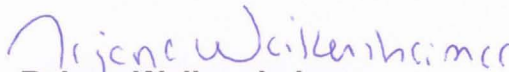
Exmo. Sr.
Deputado PAULO PIMENTA
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Anexo Luís Eduardo Magalhães - Anexo II
Ala - Sala - 08 - Térreo
70160-900 - Brasília - DF

Assunto: Ofício - 381/2012/CMO
Referência:

Senhor Deputado,

Em referência ao Ofício em epígrafe, estamos encaminhando Notas Técnicas, que apresentam as justificativas para não paralisação dos empreendimentos de implantação da Refinaria do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ, e de implantação da Refinaria Abreu e Lima em Recife.

Atenciosamente,


Rejane Weikersheimer
p/ Gerente do Escritório de Brasília

Não há anexo(s)

c.c.: Carlos Henrique Lopes Sampaio/BRA/Petrobras; Marcos Cesar Veiga Rios/BRA/Petrobras; Fernando Salles Xavier/BRA/Petrobras; Flavio Fernando Casa Nova da Motta/BRA/Petrobras; Glauco Colepicolo Legatti/BRA/Petrobras; Bruno Henrique de Oliveira Ferreira/BRA/Petrobras

COMPERJ NOTA À CMO

1. IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS

Ao final de novembro de 2012, o efetivo de mão de obra em atividade nas obras da Refinaria era de aproximadamente mais de 29.000 trabalhadores. O contrato em análise pelo TCU representa uma das principais instalações do empreendimento e se encontra, ao final de outubro de 2012, no estágio indicado a seguir:

- 12,2% de avanço físico e R\$ 83 milhões de realização financeira.

Observe-se que a paralisação do contrato em análise pelo TCU implicaria o atraso da partida da Refinaria com os consequentes prejuízos econômicos para a Petrobras e com impactos sociais extremamente relevantes como será descrito a seguir.

A paralisação das obras resultaria na perda imediata de mais de mil postos de trabalho diretamente vinculados ao contrato em análise. Se a paralisação se aplicar a todo o empreendimento, isto é, caso todas as atividades da Refinaria venham a ser suspensas, somente nas obras, ocorreria a perda de mais de 29 mil postos de trabalho.

Em adição, observe-se que a empresa contratada subcontrata mais de 100 fornecedores de bens e serviços, 90% deles no próprio Estado do Rio de Janeiro. A paralisação das obras implicaria, também, prejuízos significativos para estas empresas, econômicos e sociais, como por exemplo, a perda de postos de trabalho.

Em resumo, estima-se que os prejuízos de uma eventual paralisação da obra da Tubovia, no caso de Negociação Direta ou nova licitação, acarretariam prejuízos no empreendimento* de acordo com a tabela abaixo:

- a) Perda mensal de receita em virtude do atraso da partida da Refinaria: R\$ 213 milhões.
- b) Custo mensal estimado com a preservação das instalações construídas: R\$ 8 milhões
- c) Custo mensal indireto adicionais para condicionamento das unidades: R\$ 5,5 milhões
- d) Custos de Desmobilização do contrato com a MPE: R\$ 60 milhões

* Não estão consideradas as perdas de receita com a Rota 3

Eventos	Negociação Direta	Nova Licitação
Perda de receita em virtude do atraso da partida da Refinaria:	R\$ 852 milhões	R\$ 2,13 bilhões
Custos estimados com a preservação das instalações construídas:	R\$ 32 milhões	R\$ 80 milhões
Custos indiretos adicionais para condicionamento das unidades:	R\$ 22 milhões	R\$ 54,8 milhões
Custos de Desmobilização do contrato com a MPE:	R\$ 60 milhões	R\$ 60 milhões
Prejuízos de uma eventual paralisação da obra da Tubovia	R\$ 966 milhões	R\$ 2,325 bilhões

Outro ponto importante a considerar é que, uma vez paralisada a execução do presente empreendimento, a Petrobras deixará de investir, na Refinaria, mais de R\$ 6,9 bilhões de reais em 2013. Evidentemente, o corte de investimentos, além de afetar as receitas futuras da Petrobras, implicará impactos econômicos imediatos em decorrência da diminuição das atividades tanto no Estado do Rio de Janeiro, como nas demais regiões do Brasil, notadamente sul e sudeste, de onde também são fornecidos bens e serviços para a construção da Refinaria.

Além da perda imediata de mais de mil postos de trabalho, dos custos adicionais e perdas de receita da ordem de R\$ 852 milhões ou 2,13 bilhões, dependendo do caso, e da paralisação de investimentos de aproximadamente R\$ 6,9 bilhões, cumpre registrar, também, os impactos sociais resultantes de uma eventual paralisação do empreendimento. Deve-se ressaltar que, em paralelo com a execução dos serviços necessários à implantação da Refinaria existem dezenas de iniciativas da Petrobras e de suas contratadas no sentido de aumentar a qualidade de vida, a empregabilidade, o desenvolvimento educacional, cultural e social, não só dos trabalhadores diretamente envolvidos nas obras, mas, também, das populações no entorno da Refinaria. A construção da Refinaria é um empreendimento estruturante, é um vetor do desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil.

Estima-se, por exemplo, que os programas de responsabilidade social atendem cerca de 30.000 colaboradores da obra e cidadãos no entorno da Refinaria. Da mesma forma, programas de promoção da cidadania e de preservação do meio ambiente envolvem, direta ou indiretamente, 280.000 pessoas entre trabalhadores em atividade na obra e cidadãos dos municípios vizinhos.

Em síntese, uma eventual paralisação da construção da Refinaria implicaria os seguintes impactos sociais:

- a) Perda de mais de 29.000 postos de trabalho diretos;
- b) Paralisação imediata de mais de 100 subcontratos (fornecedores e prestadores de serviços);
- c) Redução da atividade econômica no mercado de bens e serviços no Rio de Janeiro e em outros estados do Brasil;
- d) Interrupção de programas de capacitação de mão-de-obra local, de desenvolvimento de fornecedores e empresas prestadoras de serviços;

O processo que trata dos supostos indícios de sobrepreço ainda não foi julgado pelo TCU e, portanto, entende-se que a decisão de paralisar as obras da Refinaria não seria a melhor no momento, dados os impactos socioeconômicos apresentados acima bem como os argumentos da Petrobras ainda em análise pela Unidade Técnica da Corte de Contas.

Nos itens a seguir, a Petrobras apresenta um resumo dos argumentos já encaminhados ao TCU que, sem dúvidas, esclarecem as diferenças de entendimento que, de forma prematura, conduziram à indicação de IG-P para o contrato de tubovias analisado em 2012, pela Unidade Técnica (SECOB-3).

2. COMPERJ 2012 (TC 006.576/2012-5)

A análise da SECOB-3 (unidade técnica do TCU), realizada no âmbito do FISCOBRAS 2012, apontou supostos indícios de sobrepreço em relação ao seguinte contrato 0858.0071411.2 (Tubovias).

Nesse sentido, é importante destacar que já foi apresentada pela Companhia defesa em relação aos achados da equipe de auditoria, e que o processo encontra-se com a Ministra Relatora Ana Arraes para análise da proposta de audiência dos gestores envolvidos na contratação, não havendo ainda decisão definitiva da Ministra Relatora.

Nesse passo, a defesa preliminar da Petrobras foi apresentada ao Tribunal em 06/06/2012 e, posteriormente, em 12/06/2012, a Companhia foi notificada pelo Ofício 390/2012-TCU-SECOB-3 para se manifestar acerca da proposta de suspensão cautelar do contrato n°. 0858.0071411.2. Em 19/06/2012, foi apresentada a petição de defesa pela Companhia referente ao Ofício 390/2012-TCU-SECOB-3.

Em 02/07/2012, após oitiva da Companhia, foi proferido despacho exarado pela Ministra Relatora Ana Arraes, no processo TC 006.576/2012-5, não acolhendo a proposta da SECOB-3 do TCU quanto à suspensão do contrato.

Em 27/07/2012, foi apresentada nova defesa ao TCU sobre a manifestação da unidade técnica.

Ressalte-se, ainda, que não foi apontada pelo Tribunal de Contas da União nenhuma ilegalidade. Todos os questionamentos baseiam-se no fato de a Equipe Técnica da SECOB-3 ter utilizado o menor preço ofertado pelas licitantes como paradigma e não a estimativa de custos da Petrobras para o cálculo de seus preços de referência (preços de mercado).

A seguir será apresentado um breve resumo acerca dos questionamentos realizados pelo Tribunal em contraponto com o entendimento da Petrobras.

Da necessidade fundamentada da elaboração de novas estimativas

Apontamento do TCU:

A SECOB-3 sustenta que o BID e o REBID deveriam ser considerados como um único processo licitatório e questiona o fato da elaboração de quatro estimativas.

Posicionamento PETROBRAS:

A defesa rebate os argumentos utilizados pela SECOB-3 de que o BID e o REBID deveriam ser considerados como um único processo licitatório. Saliou-se a pertinência em considerar que cada processo de contratação foi precedido da formalização necessária ao ato, isto porque são atos distintos, processos separados, com diferentes nuances de um para o outro, o qual embora este fosse similar aos anteriores com eles não se confunde, como pode parecer em uma análise perfunctória.

Da Alegação de Sobrepreço Decorrente de Preços Excessivos

Da não existência de cálculo referencial de sobrepreço por parte da Unidade Técnica do TCU e necessidade de utilização das estimativas da PETROBRAS como parâmetro para a verificação da economicidade da contratação

Apontamento do TCU:

Embora, usualmente, o TCU utilize a estimativa de custos da Companhia para o cálculo de seus preços de referência (preços de mercado) e não o preço das licitantes, o TCU considerou como preços de mercado no presente caso a proposta ofertada no RE-BID pela empresa GALVÃO, em detrimento dos preços calculados pela Estimativa de Custos da Petrobras ou mesmo preços que o próprio Tribunal tenha calculado como “preços paradigmas”.

Posicionamento PETROBRAS:

A Equipe Técnica não analisou a estimativa da PETROBRAS, de acordo com referenciais de mercado, limitando-se a adotar o preço ofertado pela licitante GALVÃO ENGENHARIA como preço de mercado, como pode ser vislumbrado nas seguintes passagens do relatório do TCU (TC 006.576/2012-5), baixo transcritas:

“Não parece razoável que a Galvão Engenharia S.A., que possui experiência comprovada em projetos na área de Refino e participou deste processo de contratação desde o primeiro momento, apresente uma proposta inexequível.”

“Não se pode olvidar, que a larga experiência e excelente avaliação da Galvão na execução de obras contratadas pela PETROBRAS associada ao fato de estar participando deste processo desde o início, confere credibilidade à sua proposta e a sua estratégia construtiva.”

“A desclassificação por inexequibilidade da proposta da Galvão mostra-se ainda menos compreensível quando se compara a sua larga experiência e o seu enorme acervo de obras realizadas para a Petrobras com os da MPE.”

Ressaltamos que o próprio TCU já reconheceu, em outras ocasiões, as particularidades da PETROBRAS para o cálculo de sua estimativa (Acórdão 1784/2011 – Voto Ministro Relator Ubiratan Aguiar):

“...a companhia emprega, em suas licitações, sua norma interna PG-12-SL/ECP-001 (Estimativas de Custos de Investimentos)...Isso significa que as planilhas apresentadas pelas empresas contratadas não têm correlação e mesmo nível de detalhamento quando comparadas aos orçamentos da companhia contratante.

(...)

Logo, o único modo possível para aferir se os preços que estão sendo praticados nas obras (...) estão corretos e dentro de parâmetros de mercado aceitáveis, atualmente, se dá por meio das estimativas de custos oriundas da Petrobras.”
(grifos acrescidos)

Apontamento do TCU:

Segundo a equipe técnica do TCU, o sobrepreço seria a diferença do valor do contrato assinado com a empresa vencedora do certame – MPE (R\$ 731.810.727,00) - para o valor da proposta de menor valor ofertado no RE-BID dessa licitação, a qual foi considerada inexequível pela Petrobras, – GALVÃO (R\$ 568.844.421,80) -, cujo resultado é de R\$ 162.966.305,20.

Posicionamento PETROBRAS:

Primeiramente, deve-se salientar o TCU entende que o sobrepreço “ocorre quando uma cotação de um bem ou serviço é superior ao valor praticado pelo mercado.” (TCU, Acórdão 316/2006, Relator: Ubiratan Aguiar) - *grifo acrescido.*

Conforme citado alhures, há particularidades da PETROBRAS para o cálculo de sua estimativa, reconhecidas pelo próprio TCU. Assim, percebe-se que ao considerar como preços de mercado os preços ofertados pela empresa GALVÃO, a equipe técnica da SECOB-3 se baseou em critérios subjetivos. Apenas alegações de “experiência comprovada” não podem ser suficientes para comprovar exequibilidade de proposta. A equipe técnica do TCU não fez qualquer cálculo de quais seriam seus preços de referência, limitando-se a dizer que os preços ofertados pela GALVÃO seriam os preços de mercado.

Do critério objetivo para desclassificação da proposta da Galvão Engenharia S.A: Vinculação ao Instrumento Convocatório

Apontamento do TCU:

A equipe técnica afirmou que não houve critério objetivo para a desclassificação da Galvão Engenharia.

Posicionamento PETROBRAS:

A Petrobras utilizou sim critério objetivo para a desclassificação da proposta da Galvão Engenharia, isto é, o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório e a própria inexecutabilidade da proposta.

Da estratégia construtiva – Tubovias X Dutovias

Apontamento do TCU:

O TCU entende que não há divergências substanciais entre a construção de dutovias e tubovias.

Posicionamento PETROBRAS:

A Companhia corrobora que um dos motivos para a desclassificação da Galvão Engenharia S.A foi que sua oferta de estratégia construtiva não contemplava a metodologia construtiva prevista na licitação pela Petrobras.

Reafirmou-se que executar uma obra de Tubovias com base em uma estratégia construtiva de obras de Dutovias é extremamente arriscado do ponto de vista técnico e a aceitação de uma proposta desta por parte da PETROBRAS incorreria em absoluta gestão temerária. Ainda, a Petrobras rebateu os argumentos trazidos pela equipe técnica do TCU a qual buscou impor a metodologia construtiva sem sequer averiguar se de fato essa metodologia era adequada ao objeto contratual.

Falta de Critérios para a desclassificação da Galvão

Apontamento do TCU:

O TCU alega falta de critérios objetivos pela PETROBRAS para desclassificação de propostas por inexequibilidade.

Posicionamento PETROBRAS:

O próprio Tribunal reconhece que a PETROBRAS utilizou a norma americana AACE International Recommended Practice Nº 18R-97, a qual estabelece que a precisão de uma estimativa de custos admite uma variação de até -15% a até mais 20% de seu valor central (valor nominal na tabela acima).

Assim, há um critério objetivo: propostas abaixo do limite inferior da estimativa de custos da PETROBRAS (-15%) devem ser avaliadas com extremo cuidado para evitar a contratação de propostas inexequíveis. Portanto, antes de a PETROBRAS desclassificar qualquer proposta por inexequibilidade, a Companhia solicita esclarecimentos às licitantes sobre as mesmas.

Ainda, destacou-se que diversos profissionais previstos em contrato não foram considerados no DFP (demonstrativo de formação de preços) da Galvão. Igualmente, em análise aos índices de produtividades constantes no DFP da licitante Galvão,

observa-se claramente uma redução substancial em relação aos índices praticados em projetos similares para a Petrobras, observadas as improdutividades decorrentes de paralisações por chuvas, trajetos e interfaces com outras empreiteiras em atividades no COMPERJ, conforme previsto nos instrumentos contratuais próprios.

Desse modo, a Galvão Engenharia não demonstrou que a metodologia proposta, divergente da acolhida no edital de convocação, é viável em uma obra para a construção de uma Tubovia. Por fim, não há qualquer tese ou estudo da equipe técnica do TCU que sustente ser a metodologia proposta pela Galvão Engenharia como sendo viável para o objeto contratual licitado.

Para subsidiar os esclarecimentos da PETROBRAS foi elaborado um estudo técnico que demonstra a **inviabilidade matemática do preço proposto pela Galvão** Engenharia com base no seu Demonstrativo de Formação de Preços e o valor total final (preço global) ofertado para a execução do objeto contratual (ANEXO I).

CONCLUSÃO

Portanto, conforme foi demonstrado, os argumentos técnicos trazidos pela PETROBRAS são plausíveis e compatíveis objetivamente com a realidade da obra, e, assim, denotam que o indicativo de paralisação neste momento é inoportuno, e, sobretudo, prematuro.

A Petrobras tem a convicção que apresentou os esclarecimentos necessários para que a Unidade Técnica do TCU venha a rever sua análise que, presentemente, indica suposto sobrepreço na obra de Tubovias.

RNEST NOTA À CMO

1. IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS

Ao final de outubro de 2012, o efetivo de mão de obra em atividade nas obras da Refinaria era de aproximadamente 45.000 trabalhadores. Os contratos em análise pelo TCU representam as principais instalações do empreendimento e se encontravam ao final de outubro de 2012, no estágio indicado na tabela a seguir:

ITEM	CONTRATADA	OBJETO	EXECUÇÃO FINANCEIRA OUT-2012	EFETIVO MOBILIZADO OUT-2012
1	CONSÓRCIO RNEST/CONEST	UDA	80,20%	5.468
2	CONSÓRCIO CNCC	UCR	58,11%	5.943
3	CONSÓRCIO RNEST/CONEST	UHDT	65,07%	5591
4	CONSÓRCIO IPOJUCA INTERLIGAÇÕES - CII	TUBOVIAS	59,20%	9914
5	CONSÓRCIO CONDUTO/EGESA	DUTOS	56,35%	1505
			Total	28421

Observe-se que a paralisação de quaisquer dos contratos em análise pelo TCU implicaria o atraso da partida da Refinaria com prejuízos econômicos para a Petrobras e significativos impactos sociais, conforme será descrito a seguir.

A paralisação das obras resultaria na perda imediata de mais de 28 mil postos de trabalho diretamente vinculados aos cinco contratos em análise. Além disso, a Petrobras deverá avaliar a continuidade dos demais contratos, uma vez que não será possível a partida da Refinaria.

Caso todas as atividades da Refinaria Abreu e Lima venham a ser suspensas, somente nas obras, a perda de postos de trabalho seria superior a 45 mil.

Em adição, observe-se que as contratadas, acima indicadas, subcontratam mais de 700 fornecedores de bens e serviços, 40% deles no próprio estado de Pernambuco. A paralisação das obras implicaria, também, prejuízos significativos para estas empresas, não só econômicos como sociais, como por exemplo, a perda de postos de trabalho.

Em resumo, estima-se que os prejuízos de uma eventual paralisação das obras da Refinaria, apenas para empreendimento, somariam mais de R\$ 344 milhões por mês, constituídos das seguintes parcelas:

- a) Perda mensal de receita em virtude do atraso da partida da Refinaria: R\$ 214 milhões
- b) Custos mensais com a preservação das instalações já construídas: R\$ 83 milhões
- c) Custos indiretos mensais adicionais das empresas contratadas cujos serviços venham a ser paralisados: R\$ 47 milhões.

Outro ponto importante a considerar é que, uma vez paralisada a execução do presente empreendimento, a Petrobras deixará de investir, na Refinaria, mais de R\$ 12,1 bilhões de reais em 2013. Evidentemente, o corte de investimentos, além de afetar as receitas futuras da Petrobras, implicará impactos econômicos imediatos em decorrência da diminuição das atividades, tanto no Estado de Pernambuco, como nas demais regiões do Brasil, notadamente sul e sudeste, de onde também são fornecidos bens e serviços para a construção da Refinaria.

Além da perda imediata de mais de 45 mil postos de trabalho, dos custos adicionais e perdas de receita da ordem de R\$ 344 milhões e da paralisação de investimentos de aproximadamente R\$ 12,1 bilhões cumpre registrar, também, os impactos sociais resultantes de uma eventual paralisação do empreendimento.

Deve-se ressaltar que, em paralelo com a execução dos serviços necessários à implantação da Refinaria, existem dezenas de iniciativas da Petrobras e de suas contratadas no sentido de aumentar a qualidade de vida, a empregabilidade, o desenvolvimento educacional, cultural e social, não só dos trabalhadores diretamente envolvidos nas obras, mas, também, das populações no entorno da Refinaria. A

construção da Refinaria é um empreendimento estruturante, é um vetor do desenvolvimento do estado de Pernambuco e do Brasil.

Estima-se, por exemplo, que os programas de responsabilidade social atendem cerca de 38.500 colaboradores da obra e cidadãos no entorno da Refinaria. Da mesma forma, programas de promoção da cidadania e de preservação do meio ambiente envolvem, direta ou indiretamente, 266.000 pessoas entre trabalhadores em atividade na obra e cidadãos dos municípios vizinhos.

Em síntese, uma eventual paralisação da construção da Refinaria implicaria os seguintes impactos sociais:

- a) Perda de mais de 45000 postos de trabalho diretos;
- b) Paralisação imediata de mais de 700 subcontratos (fornecedores e prestadores de serviços);
- c) Redução da atividade econômica no mercado de bens e serviços em Pernambuco e em outros estados do Brasil;
- d) Interrupção de programas de capacitação de mão-de-obra local, de desenvolvimento de fornecedores e empresas prestadoras de serviços.

A Petrobras apresentou ao TCU uma extensa e detalhada argumentação na qual explica as diferenças de metodologia na elaboração das estimativas de custos que resultaram no suposto sobrepreço identificado nos contratos analisados.

Os processos que tratam dos supostos indícios de sobrepreço ainda não foram julgados pelo TCU e, portanto, a decisão de paralisar as obras da Refinaria, nesse momento, seria prematura, sobretudo, diante dos significativos impactos sociais e econômicos demonstrados.

Nos itens a seguir, a Petrobras apresenta um resumo dos argumentos já encaminhados ao TCU que, sem dúvidas, esclarecem às diferenças de entendimento que, de forma prematura, conduziram à indicação de IG-P para os contratos analisados, em 2010 e 2011, pela Unidade Técnica (SECOB-3), restando clara a inexistência de sobrepreço nos contratos da Refinaria Abreu e Lima.

2. RNEST 2010 (TC 009.830/2010-3)

A análise da SECOB-3 (unidade técnica do TCU), realizada no âmbito do FISCOBRAS 2010, apontou supostos indícios de sobrepreço em relação aos seguintes contratos auditados: i) 0800.0053456.09-2 (UDA); ii) 0800.0053457.09-2 (UCR); iii) 0800.0055148.09-2 UHDT; iv) 0800.0057000.10-2 (Tubovias). Tais contratos constaram de Relatório enviado ao Congresso Nacional com indicativo de IGP em 2010, 2011 e 2012.

Nesse sentido, é importante destacar, que já foi apresentada pela Companhia a defesa em relação aos achados da equipe de auditoria e que o processo encontra-se com a SECOB-3 para análise dos argumentos apresentados, não havendo ainda decisão definitiva de mérito do Plenário do TCU, tampouco posicionamento definitivo da Unidade Técnica (SECOB-3) sobre o tema.

Nesse passo, a defesa preliminar da Petrobras foi apresentada ao Tribunal em 14/06/2010 e, posteriormente, a oitiva da Companhia em 25/02/2011. Em 03/11/2011 e 02/12/2011, foram ainda apresentados esclarecimentos complementares.

Ressalte-se, ainda, que não foi apontada pelo Tribunal de Contas da União nenhuma ilegalidade. Todos os questionamentos realizados pela Equipe Técnica baseiam-se em divergências metodológicas entre a Petrobras e o Tribunal no processo de estimativas de custos.

No RELATÓRIO Nº 02, de 2010, do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI, o assunto foi dessa forma tratado:

“Se a maioria dos pontos impugnados *ab initio* por parte da auditoria, sob os critérios da lei de diretrizes orçamentárias, tem – e deve ter – efeito imediato na decisão de paralisação, o regime é compatível com algum temperamento na aplicação da medida quando as alegações do gestor são plausíveis, compatíveis em tese com a realidade da obra ou serviço, expressas de forma objetiva em função de fatos concretos diretamente associados a essa mesma realidade e, por

fim, coerentes com uma atitude prévia e um ambiente de controle que o Comitê já tenha podido constatar, por outros fatos concretos, que se alinha com as recomendações e critérios acolhidos pelo controle externo. Todas estas premissas estão presentes no caso da Refinaria Abreu e Lima, conforme acima demonstrado”.

A seguir será apresentado um breve resumo acerca dos questionamentos realizados pelo Tribunal em contraponto com o entendimento da Petrobras.

Faixa de Precisão (ou Faixa de Variabilidade)

Apontamento do TCU:

A Unidade Técnica do TCU entendeu que a existência de bens tagueados¹ e a utilização de quantidades determinadas² são incompatíveis com a existência de um intervalo esperado de precisão, com base em uma interpretação particular das normas internacionais que regem o tema.

Posicionamento PETROBRAS:

Bens tagueados e quantidades determinadas são elementos contratuais, usualmente utilizados em contratos de grande porte, para a definição do escopo contratual antes da licitação.

O Intervalo Esperado de Precisão é a indicação do grau em que o custo para um determinado empreendimento poderá variar em relação ao custo estimado. A precisão é tradicionalmente expressa em variação percentual e está relacionado com um nível de confiança (sendo de 90% para Unidades complexas da indústria de processo) que o resultado de custos estará dentro deste intervalo.

A faixa de precisão é definida pela estimativa de custos, consideradas suas margens de variação para mais e para menos. Para a indústria de processo, o intervalo é definido

¹ Bens tagueados são aqueles identificados com um “tag”. O “tag” de um equipamento é uma identificação, sucinta, normalmente um código com letra e número. Dado o “tag” é possível localizar as informações disponíveis sobre o equipamento armazenadas em diversos bancos de dados do proprietário (por exemplo, informações referentes à especificação, construção, manutenção, operação etc.).

² Parte das quantidades de serviços, e os respectivos fornecimentos aplicáveis, a serem executados pela Contratada são definidos durante o processo licitatório. A Petrobras garante a quantidade máxima de parte dos serviços e fornecimentos. Neste caso, quantidades excedentes serão pagas por meio de aditivos contratuais; quantidades que não se confirmem, serão descontadas do preço original. Diz-se, portanto, que existem, nos contratos celebrados, itens de serviços e fornecimentos com “quantidade determinada”. Em síntese, para quantitativos identificados no Projeto Executivo que extrapolem essas “quantidades determinadas” no Contrato, existe a previsão contratual para repactuação entre as partes. Esta prática, portanto, é uma forma de reduzir a contingência a ser incorporada nos preços propostos pelas licitantes. É uma forma de tornar o processo licitatório mais isonômico, dado que todos os licitantes apresentarão seus preços para a mesma “quantidade determinada” destes serviços e fornecimentos.

para um nível de confiança de 90%, ou seja, para que a chance de que o custo do empreendimento ocorra dentro deste intervalo seja de 90%.

Deve-se observar que no caso das estimativas para os contratos da Refinaria Abreu e Lima, o intervalo de confiança, definido pela AACEI, é de -15% a +20%, correspondente a estimativas Classe II.

Em relação aos parâmetros internacionais, é imprescindível ressaltar que o processo de estimativa de custos da Companhia é elaborado com base nos padrões e práticas recomendadas pela *Association for Advancement of Cost Engineering International – AACEI*, entidade fundada em 1956, que congrega profissionais e empresas associadas de 78 países, atuando nas atividades de Engenharia de Custos.

De acordo com a metodologia utilizada na estimativa de custos da PETROBRAS, praticada internacionalmente, a utilização de quantidades determinadas e a existência de itens tagueados apenas diminuem a parcela de contingência que deve ser incluída em qualquer estimativa desta natureza, e não têm qualquer influência na faixa de precisão.

Desse modo, considerando que é tecnicamente correta a aplicação do Intervalo Esperado de Precisão nas estimativas de custos, e que a aplicação do percentual de 20% sobre a estimativa não caracteriza a contratação de serviços por preços superiores aos praticados pelo mercado fornecedor de serviços, a PETROBRAS reafirma o seu entendimento e considera correta a sua estimativa de custos.

Vale ressaltar, ainda, que não há um posicionamento definitivo do Tribunal em relação ao tema. Diante da falta de uniformidade nos relatórios a respeito do tema, o próprio Tribunal abriu um processo específico para sua discussão (TC 006.810/2011-0).

Nesse sentido, é importante citarmos como o tema foi tratado no RELATÓRIO Nº 02, E 2010, do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI:

“De igual modo, a empresa articula na presente resposta uma justificativa técnica para essa prática inserida em seus normativos técnicos de orçamentação de obras, baseada em normas técnicas internacionais, justificativa esta que ainda depende de ser acatada ou não pelo Tribunal como compatível com o ordenamento

jurídico nacional. Por fim, acolhendo posicionamento nesse sentido da instrução técnica, o Acórdão TCU 3.069/2010 – Plenário aceita, em tese, a utilização desse fator de cálculo.”

Assim, como dito acima, não havendo um entendimento definitivo sobre o tema, a situação permanece a mesma quando da elaboração do Relatório. Isso fica mais claro diante do teor do Acórdão TCU nº 3.069/2010, acima citado:

“20. De qualquer forma, não vislumbro que o procedimento adotado em si seja causa de prejuízos ao erário. Isso porque, como visto, sua adoção é dotada de vantagens e desvantagens, sendo que somente uma análise mais aprofundada permitirá a elaboração de um adequado juízo de valor.”

Diante de tal panorama, o indicativo de paralisação neste momento é inoportuno e, sobretudo, prematuro, tendo em vista que esta desconsideração do intervalo esperado de precisão pode ser revista pelo referido processo específico determinado pelo próprio TCU para a análise pormenorizada da questão.

Mão de obra direta – Percentual de atratividade

Apontamento do TCU:

Ao analisar os contratos UCR e Tubovias, a equipe de auditoria do TCU considerou inaceitável a adoção de percentual adicional aplicado nas estimativas da Petrobras a título de “atratividade” em relação à mão de obra direta.

Posicionamento PETROBRAS:

Tal percentual se fez necessário para refletir os custos adicionais que irão incidir sobre os serviços tendo em vista a carência de mão de obra qualificada para a condução do empreendimento (condição que, como se sabe, permanece até hoje).

Baseado em estudos e pesquisas de entidades renomadas, a PETROBRAS demonstrou na defesa apresentada ao TCU a correção em sua decisão de considerar um percentual de atratividade quando de sua estimativa de custos de mão de obra direta, uma vez que tais custos adicionais já ocorreram (comprovação através de evidências) e têm tendência a aumentar.

Em síntese, estas eram as informações disponíveis sobre a oferta de mão de obra direta em Pernambuco, na data de elaboração das estimativas de custo em análise pelo TCU:

- a) a escassez de mão de obra com qualificação adequada era o principal problema a ser enfrentado pelos novos empreendimentos que estavam sendo instalados em Pernambuco;
- b) o Estado de Pernambuco não teria quantidade suficiente de mão de obra com a qualificação necessária para a execução dos serviços na Refinaria;
- c) os licitantes deveriam considerar a necessidade de recrutar em outras regiões do país a mão de obra direta necessária à implementação dos empreendimentos da Petrobras;
- d) os licitantes poderiam considerar, como alternativa, a criação de programas de qualificação de profissionais (tal como fez o estaleiro Atlântico Sul).

Este cenário necessariamente implicaria custos adicionais para as contratadas e que deveriam ser refletidos nas estimativas de custos elaboradas pela Petrobras. Quer seja para atrair profissionais de outras regiões, quer seja, para formar estes profissionais, as empresas participantes dos processos licitatórios deveriam incluir os respectivos custos adicionais em suas propostas de preços para execução dos serviços na Refinaria Abreu e Lima.

Nesses termos, importante destacar que, presentemente, o custo de mão de obra direta, em virtude de recentes acordos sindicais, já supera, em muitos casos, os valores estimados pela Petrobras. Além disso, os salários básicos da mão de obra direta estimados são inferiores ao efetivamente praticado nos contratos analisados pela Unidade Técnica.

BDI

Apontamento do TCU:

O TCU entende que o percentual correto para o BDI de fornecimento fica na faixa 10% a 13%, independentemente do objeto contratado.

Com base em um conceito de “simples intermediação” a equipe técnica afirma que para fins de avaliação da economicidade das estimativas elaboradas pela PETROBRAS o BDI de fornecimento deve ser limitado ao percentual de 13%.

Posicionamento PETROBRAS:

A Companhia reafirma que o BDI de fornecimento não pode ser tabelado em abstrato e, principalmente, que o seu percentual deve guardar compatibilidade com o objeto contratado.

A aquisição de equipamentos considerados “engenheirados” (algumas vezes importados) não pode ser comparada à simples intermediação e, portanto, devem ser observados todos os aspectos técnicos do suprimento diferenciado de um contrato para a implementação de unidades industriais, tais como:

- a) INCOTERMS e desembaraço alfandegário;
- b) seguros;
- c) riscos referentes ao transporte;
- d) apoio de consultoria jurídica;
- e) apoio de consultoria contábil e tributária;
- f) equipe especializada em suprimento para inspeção e diligenciamento dos equipamentos.

Transporte de pessoal

Apontamento do TCU:

O TCU identificou a aplicação de custos de transporte de pessoal maiores que os estabelecidos no banco de dados CADTERC do Governo do Estado de São Paulo.

Posicionamento PETROBRAS:

Primeiramente deve-se salientar que o banco de dados CADTERC não é um referencial legal a ser seguido pela PETROBRAS.

Os requisitos adotados no CADTERC para cálculo dos custos unitários de transporte são diferentes dos necessários à execução das obras nas refinarias da PETROBRAS. Se os requisitos são diferentes, a simples comparação entre os custos indicados naquele banco de dados com os custos utilizados na estimativa da PETROBRAS fica prejudicada.

As principais diferenças entre as parcelas que compõe os custos de transporte do custo paradigma obtido do CADTERC são as seguintes: regimes de trabalho; encargos sociais; seguros; estrutura gerencial de gestão de segurança, meio ambiente e saúde ocupacional (SMS); condições de uso dos equipamentos e BDI.

Alimentação

Apontamento do TCU:

Assim como em transporte, o TCU utilizou como referencial para análise da estimativa da Petrobras em alimentação o banco de dados CADTERC do Governo do Estado de São Paulo.

Posicionamento PETROBRAS:

Primeiramente, deve-se salientar que o banco de dados CADTERC não é um referencial legal a ser seguido pela PETROBRAS.

Os requisitos adotados no citado CADTERC para cálculo dos custos unitários de alimentação são diferentes dos necessários à execução das obras em análise.

Se os requisitos são diferentes, a simples comparação, entre os custos indicados naquele banco de dados e os custos utilizados na estimativa da Petrobras, fica prejudicada.

Por exemplo, podemos identificar que o CADTERC considera regimes de trabalho, encargos sociais, seguros e estrutura gerencial de gestão de segurança, meio ambiente e saúde ocupacional diferentes daqueles exigidos nos processos licitatórios da Petrobras.

Além disso, o cardápio adotado pelo CADTERC, notadamente aquele referente ao desjejum, não corresponde à realidade das obras e não respeita especificidades regionais determinadas em acordos coletivos, que, portanto, devem ser cumpridos e considerados na estimativa de custos elaborada pela Petrobras.

Mão de obra indireta

Apontamento do TCU:

O TCU considerou inadequados os salários de mão de obra indireta utilizados na estimativa da Petrobras por serem estes maiores que o estabelecido no banco de dados *Datafolha*.

Posicionamento PETROBRAS:

Em primeira análise, é necessário destacar que as funções selecionadas pela Equipe Técnica no banco de dados *Datafolha* nem sempre correspondem às exigências estabelecidas para a execução dos serviços e, conseqüentemente, o custo de referência adotado implicará, erroneamente, o alegado sobrepreço.

As funções, tais como: gerente de contrato, gerente de obras, gerente de produção (ou de construção e montagem), coordenadores de construção e montagem, entre outras, não são citadas na referida pesquisa, tornando evidente que tal pesquisa não representa o universo de obras de construção e montagem da indústria de petróleo brasileira.

Em adição, podemos observar que nos contratos analisados pela Unidade Técnica do TCU muitas das funções selecionadas para determinação do preço de referência não são compatíveis com as funções necessárias de fato para a execução dos serviços contratados pela Petrobras.

Portanto, as funções selecionadas pela Unidade Técnica no banco de dados Datafolha não correspondem às funções da área de construção e montagem ou, mesmo quando há alguma similaridade, os salários considerados não correspondem ao praticado em obras similares àquelas auditadas pelo TCU.

Por fim, deve-se salientar que o banco de dados Datafolha não é um referencial legal a ser seguido pela PETROBRAS.

Equipamentos de construção civil e montagem

Apontamento do TCU:

A Unidade Técnica elaborou, a partir das estimativas de custos apresentadas pela PETROBRAS, tabelas de equipamentos nas quais indicou o custo estimado pela Companhia e os comparou com custos de referência.

Posicionamento PETROBRAS:

Parte dos referidos custos de referência utilizados pela Unidade Técnica não corresponde às especificações utilizadas nos processos licitatórios da PETROBRAS.

Desta forma, uma vez efetuadas as devidas adequações, conforme apresentado nas defesas, pela PETROBRAS, resta demonstrado que não há o suposto sobrepreço, apontado pela Unidade Técnica, em sua análise dos citados componentes da estimativa de custos da PETROBRAS.

Insumos

Apontamento do TCU:

A Unidade Técnica elaborou, a partir das estimativas de custos apresentadas pela PETROBRAS, tabelas de insumos nas quais indicou o custo estimado pela Companhia e os comparou com custos de referência.

Posicionamento PETROBRAS:

Parte dos referidos custos de referência utilizados pela Unidade Técnica não corresponde às especificações utilizadas nos processos licitatórios da PETROBRAS.

Desta forma, uma vez efetuadas as devidas adequações, fica demonstrado, nas defesas apresentadas pela PETROBRAS, que não há o suposto sobrepreço apontado pela Unidade Técnica na análise destes componentes da estimativa de custos da PETROBRAS.

Canteiro do contrato do Contrato Tubovias

Apontamento do TCU:

A Unidade Técnica elaborou, a partir das estimativas de custos apresentadas pela PETROBRAS, tabelas de instalações de canteiros nas quais indicou o custo estimado pela Companhia e os comparou com custos de referência.

Posicionamento PETROBRAS:

Parte dos referidos custos de referência utilizados pela Equipe Técnica do Tribunal não corresponde às especificações utilizadas nos processos licitatórios da PETROBRAS.

Substituindo-se os custos paradigmas utilizados pela Unidade Técnica pelos custos paradigmas devidamente ajustados, tanto para alojamentos quanto para escritórios, o suposto sobrepreço do Canteiro será reduzido em 53%.

Desta forma, uma vez efetuadas as devidas adequações, fica demonstrado que não há o suposto sobrepreço apontado pela Unidade Técnica na análise destes componentes da estimativa de custos da PETROBRAS.

3. RNEST 2011 (TC 007.318/2011-1)

A análise da SECOB realizada no âmbito do FISCOBRAS 2011 apontou supostos indícios de sobrepreço, em relação ao Contrato de Dutos (nº 0800.0055153.09.2) enviado ao Congresso Nacional com indicativo de IGP em 2011 e 2012.

Importante destacar que não foi apontada pelo Tribunal de Contas da União nenhuma ilegalidade. Todos os questionamentos realizados pela Unidade Técnica baseiam-se em divergências metodológicas entre a Petrobras e o Tribunal, no processo de estimativas de custos.

A defesa preliminar da Petrobras foi apresentada ao Tribunal em 27/08/2011 e, posteriormente, houve oitiva da Companhia, apresentada em 26/12/2011. Em 11/05/2012, foram ainda apresentados esclarecimentos complementares.

No caso, em tela, a classificação de IGP no suposto sobrepreço do referido Contrato baseia-se na divergência metodológica entre o Tribunal e a Petrobras na aplicação da chamada “faixa de variabilidade”.

Ressalta-se ainda, que além da faixa de variabilidade, a SECOB-3, no relatório preliminar questionou a adequação das quantidades e preços de insumos e dos índices utilizados na estimativa da Petrobras.

Entretanto, no último pronunciamento, a Equipe Técnica entendeu que análise dos argumentos apresentados pela Petrobras, em relação a esses questionamentos deverá ser realizada em conjunto com a análise definitiva da faixa de variabilidade, não sendo considerada, tal parcela, no valor do suposto sobrepreço.

Intervalo Esperado de Precisão (ou Faixa de Variabilidade)

Apontamento do TCU:

Em complementação à análise do ano de 2010, em auditoria realizada nos contratos de 2011, a equipe técnica afirmou que um contrato celebrado sob o regime do preço unitário não comportaria “faixa de variabilidade” em relação aos preços propostos na licitação.

Essa afirmação se baseia no fato de que se todas as quantidades e serviços estiverem pré-determinados, todo o risco contratual estaria suprimido e, portanto, a faixa de variabilidade seria desnecessária.

Posicionamento PETROBRAS:

Aplicam-se aqui os mesmos argumentos sobre o intervalo de precisão apresentados no correspondente tópico do item 1 acima, referente aos Contratos analisados em 2010.

Em adição, é importante salientar que não existe incompatibilidade entre o intervalo de precisão e o regime dos preços unitários. O intervalo pode ser considerado como uma “faixa” de preços possíveis que varia de acordo com a estratégia de execução da obra delineada por cada licitante e os pressupostos específicos vinculados a sua forma de atuação empresarial.

Dessa forma, o regime dos preços unitários, em conformidade com as normas técnicas internacionais que regem o tema, permite à PETROBRAS utilizar o intervalo de precisão nestes contratos.

Em síntese, os percentuais (-15%+20%) que definem o intervalo esperado de precisão de uma estimativa dependem do grau de maturidade do empreendimento e, ao contrário do proposto pela Unidade Técnica, não se modificam em função da forma de pagamento dos serviços. A utilização de contratos a preços unitários contribui com a diminuição das contingências de uma estimativa sem, repita-se, entretanto, modificar os limites percentuais do intervalo de precisão da estimativa.

Diante da falta de uniformidade nos relatórios a respeito do tema, o Tribunal determinou por meio do Acórdão nº 2056/2012, que seja aguardado o julgamento definitivo do TC 006.810/2011-0 (processo específico criado para tratar do tema), não havendo, até o momento, decisão definitiva de mérito.

CONCLUSÃO

Portanto, conforme foi demonstrado, os argumentos técnicos trazidos pela PETROBRAS são plausíveis e compatíveis objetivamente com a realidade da obra, e, assim, denotam que o indicativo de paralisação neste momento é inoportuno, e, sobretudo, prematuro.

Em complemento às defesas apresentadas, a fim de elidir as divergências apontadas nos dois relatórios (2010 e 2011), foram ainda realizadas duas reuniões Técnicas, entre a Petrobras e a Secretaria de Obras (SECOB-3), em Brasília, nos dias 15 de setembro e 13 de Outubro de 2011.

A companhia reafirma seu entendimento de que adota as melhores práticas no processo de estimativa de custos internacionalmente aceitas e adotadas pelas empresas do setor petrolífero.

A Petrobras tem a convicção que apresentou os esclarecimentos necessários para que a Unidade Técnica do TCU venha a rever sua análise que, presentemente, indica suposto sobrepreço nas obras da Refinaria Abreu e Lima.

*Comissão de Inquérito do TCU
Unidade Técnica do TCU
Processo nº 012/2011 - TCU
Por: [Assinatura]*