

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.353/2008-8 [Aposos: TC 008.725/2006-3, TC 023.024/2013-5]

Natureza(s): Relatório de Levantamento de Auditoria

Órgão/Entidade: Transportadora Associada de Gás S. A. – Grupo Petrobras

Responsáveis: José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72), Vicente Gullo (CPF 411.317.037-15), Marcelo Rosa Renno Gomes, (CPF 201.359.636-72) e Simon Ricardo Sanandres (CPF 466.725.167-00)

Advogados constituídos nos autos: Márcio Monteiro Reis (OAB/RJ 93.815), Fernando Villela de Andrade Vianna (OAB/RJ 134.601); Cristiana Muraro Tarsia (OAB/RJ 164.957); Christiane Rodrigues Pantoja (OAB/DF 15.372)

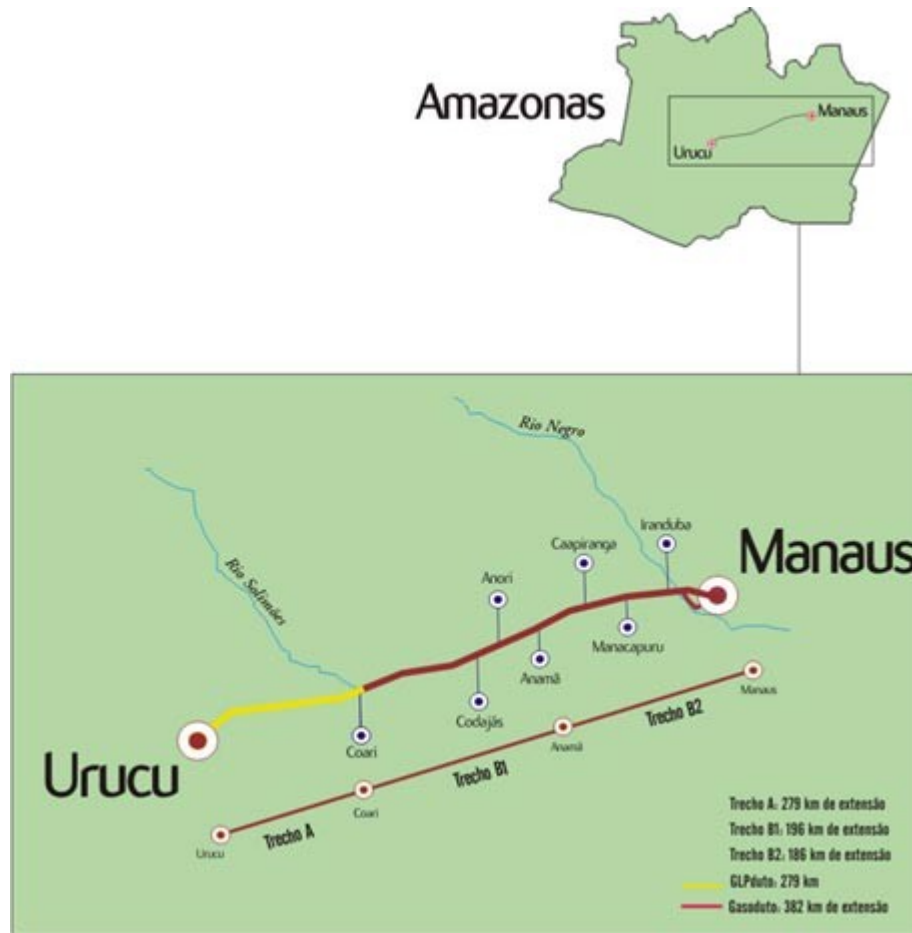
SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2008. GASODUTO URUCU-COARI-MANAUS. REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM BASE EM PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. AUDIÊNCIA DOS TÉCNICOS RESPONSÁVEIS PELO PROJETO. MULTA. AUDIÊNCIA DO DIRIGENTE MÁXIMO DA ESTATAL. JUNTADA ÀS CONTAS DA EMPRESA PARA APRECIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE ACORDO COM O CONJUNTO DA GESTÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria realizado pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas – Secex/AM junto à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), no âmbito do Fiscobras 2008, com o intuito de fiscalizar a execução das obras de implantação do gasoduto Urucu-Coari-Manaus, localizadas no estado do Amazonas.

2. O empreendimento é de responsabilidade do Sistema Petrobras. Especificamente, o gasoduto foi autorizado pela Agência Nacional de Petróleo em nome da empresa Transportadora Associada de Gás (TAG), que é subsidiária da Petrobras e possui o encargo de operar a planta. A Petrobras criou também a Transportadora Urucu-Manaus (TUM), sociedade de propósito específico (SPE), com o objetivo de construir a obra e obter os financiamentos necessários à empreitada.

3. As obras de implantação do gasoduto foram divididas em três lotes: Lote A (279km), Lote B1 (196km) e Lotes B2 (186km), conforme ilustrado na Figura 1:



Lote A (279km), Lote B1 (196km) e Lote B2 (186km).

Figura 1 - Gasoduto Urucu-Coari-Manaus – trechos e localização.

4. Para a implantação do trecho B1 do gasoduto, com extensão de 196,6 km, foi celebrado, entre a Transportadora Urucu-Manaus (TUM) e o consórcio Amazonas Gás (empresas Andrade Gutierrez/Carioca Engenharia), o contrato TUM 03/2006, no valor inicial de R\$ 666,7 milhões.

5. Na execução das obras, para o desfile dos dutos, utilizou-se inicialmente a faixa como eixo de transporte, no entanto, com o peso do maquinário de carga transitando pelo local, o solo acabou por se desagregar, ao ponto de máquinas ficarem submersas na lama.

6. Em consequência, além de perdas relacionadas ao atraso no cronograma de execução da obra, houve a necessidade de alterações na metodologia construtiva e de transporte que ensejaram um acréscimo de 84,51% (R\$ 561.967.557,50) ao contrato TUM 3/2006, cujo valor original era de R\$ 666.785.900,00 (peça 19, p. 14).

7. Em razão de indícios da realização da licitação das obras com base em projeto insuficiente, foi efetuada a audiência dos responsáveis nos seguintes termos:

– Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (Diretor Presidente da Petrobras):

Conduta: "Realização de licitação para a construção do gasoduto Urucu-Manaus com a existência de um projeto básico deficiente (sem que houvessem sido elaboradas as sondagens)";

– Sr. Vicente Gullo (Gerente de Engenharia da Petrobras):

Conduta: “Assessorar os estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, que ensejou a necessidade de alteração da metodologia construtiva após a celebração do contrato TUM 003/06”;

– Sr. Marcelo Rosa Renno Gomes (Gerente de Engenharia da Petrobras):

Conduta: “Elaboração e coordenação dos estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, que ensejou a necessidade de alteração da metodologia construtiva após a celebração do contrato TUM 003/06”;

– Sr. Simon Ricardo Sanandres (Gerente Setorial de Engenharia da Petrobras):

Conduta: “Elaboração de um projeto básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, conforme Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, que ensejou a necessidade de alteração da metodologia construtiva após a celebração do contrato TUM 003/06.”

8. Ao apreciar as razões de justificativa apresentadas, a unidade técnica assim se manifestou:

“2. *A presente instrução cuida da análise das razões de justificativa dos Srs. Vicente Gullo, Marcelo Rosa Renno Gomes e Simon Ricardo Sanandres, apontados como responsáveis pela ocorrência “Projeto Básico deficiente” que motivou a celebração do termo aditivo 1/2008 (peça 6, p. 4-19) ao contrato TUM 3/2006 (peça 4, p. 44-77), devido à mudança da metodologia de transporte de materiais e equipamentos. Essa alteração resultou em acréscimo de R\$ 561.967.557,50 ao referido contrato, o que equivale a 84,51% do valor original contratado, R\$ 666.785.900,00 (peça 4, p. 58).*

HISTÓRICO

3. *No Fiscobras 2008, foram detectados indícios de irregularidades envolvendo as obras do Programa de Trabalho 25.785.1045.12BB.0013, que contempla parte dos serviços de implantação do Gasoduto Urucu-Coari-Manaus, conforme destacado no relatório de auditoria (peça 19, p. 6 – 70).*

4. *Um dos indícios de irregularidade, objeto da presente instrução, é o achado 3.2: “Projeto básico deficiente: inadequação de estudo preliminar comprovando a viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra”. Conforme extraído do relatório, a equipe de fiscalização ponderou que a desconsideração dos estudos de sondagem no projeto básico do lote B1 do gasoduto Coari-Manaus acarretou a escolha inadequada da metodologia de transporte da tubulação:*

O projeto básico foi feito sem que nele constassem os relatórios de sondagem no trecho onde seria instalado o gasoduto. Por não conhecer da capacidade de suporte do terreno foi escolhida por ocasião da licitação uma metodologia de transporte inapropriada. Em consequência o desfile dos tubos foi realizado utilizando a faixa como eixo de transporte, o peso do maquinário de carga, somada ao trânsito provocado por diversas idas e vindas e ao peso das próprias máquinas trabalhando no local não foi suportado pelo solo que acabou por desagregar-se a ponto de máquinas ficarem submersas em meio à lama criada no local.

5. *A equipe de auditoria destacou, ainda, que em junho de 2006 – um mês antes da assinatura do Contrato TUM 3/2006 – foi concluído o relatório de sondagem a trado, em que se constatou a existência de grande quantidade de solo argilo-siltoso, o que poderia resultar em sérias dificuldades de transporte na obra. Mesmo conhecendo essas dificuldades, não foram adotadas providências, por parte dos gestores, para adequação do projeto básico antes da assinatura do contrato, tendo sido desconsideradas as advertências constantes do relatório de sondagem no processo licitatório (peça 19, p. 13-14).*

6. *Concluiu, então, a equipe (peça 19, p. 14):*

Desse modo, a falta de sondagens no traçado do gasoduto e conseqüente desconhecimento das condições do solo e das metodologias construtivas e de transporte apropriadas, antes da licitação, acarretaram perdas relacionadas ao atraso no cronograma de execução da obra, bem

como perdas decorrentes da inviabilidade da execução da obra na maneira prevista inicialmente, por conta da desagregação do solo, em virtude do trânsito de veículos de carga pela faixa do gasoduto. Há de se considerar, ainda, as perdas relacionadas à inexistência de competitividade, tendo em vista que toda a negociação foi feita com o consórcio já contratado, para que se evitassem outras perdas, por mais atrasos na obra.

7. Como consequência de terem sido ignorados os estudos de sondagem, houve a necessidade de alterações na metodologia construtiva e de transporte que ensejaram um acréscimo de R\$ 561.967.557,50 ao contrato TUM 3/2006, que equivale a 84,51% do valor original contratado.

8. Para tal irregularidade, o relatório apontou como único responsável o Presidente da Petrobras à época da licitação da obra, Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, tendo sido proposto chamá-lo em audiência.

9. Desta feita, após autorização do Relator (despacho à peça 19, p. 109) para promoção da audiência do responsável apontado, a Secex-AM expediu ofício endereçado ao responsável (peça 19, p. 112) instando-o a apresentar suas razões de justificativas para a presente irregularidade nos seguintes termos:

Como base no despacho conferido pelo Exmo. Ministro-Relator (...) solicito que Vossa Senhoria, no prazo de 15 dias, a contar do recebimento da presente comunicação, apresente suas razões de justificativa quanto às seguintes ocorrências:

(...)

c) Realização de Licitação para construção do gasoduto Urucu-Manaus com a existência de um projeto básico deficiente (sem que houvessem sido elaboradas as sondagens).

10. Na sequência, em atendimento ao Memorando Circular 2/2010-Secob-3 (peça 16, p. 93), o processo foi encaminhado à 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras, atual SecobEnergia.

11. A então Secob-3, após a análise das oitivas e audiências (peça 16, p. 145-184), manteve o entendimento do relatório de fiscalização, rejeitou as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, à época Presidente da Petrobras e único responsável arrolado no processo, e propôs a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.444/1992 ao gestor máximo da Petrobras.

12. Em seu voto (peça 16, p. 203-204), o então Ministro Relator Augusto Nardes concordou, em parte, com a Unidade Técnica, rejeitando as razões de justificativa apresentadas pelo responsável relativas à realização de licitação com a existência de um Projeto Básico deficiente. Entretanto, considerou que o processo carecia de chamamento de outros responsáveis do Sistema Petrobras, pois concentrar toda a culpabilidade no dirigente máximo da companhia seria preservar quem estava muito mais próximo das decisões ligadas à obra.

13. Diante disso, em 28/3/2012, os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, antes de qualquer análise de mérito relativo ao achado de projeto básico deficiente, acordaram em converter o julgamento do TC 007.353/2008-8 em diligência, nos termos do art. 116, §1º, do Regimento Interno do TCU, conforme Acórdão 714/2012-TCU-Plenário, in verbis:

9.1. preliminarmente, nos termos do art. 116, §1º, converter o presente julgamento em diligência;

9.2. em consequência ao disposto no subitem precedente, determinar à 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-3), que identifique os dirigentes da sociedade de propósito específico responsável pela condução das obras do Gasoduto Coari-Manaus ou os agentes do Sistema Petrobras que autorizaram a realização da licitação das obras com base em projeto insuficiente, a

fim de que se proceda, na forma regulamentar, à audiência prévia de cada um deles acerca da referida ocorrência.

14. *Dessa forma, em cumprimento à determinação do item 9.2 do Acórdão 714/2012-TCU-Plenário, foi realizada diligência à Petrobras, por meio do Ofício 567/2012-TCU/Secob-3 (peça 29), para que a estatal apresentasse a documentação necessária a definir a responsabilização dos autores do Projeto Básico e dos gestores que efetivamente conduziram o procedimento licitatório que levou à contratação das obras do Gasoduto Urucu-Coari-Manaus com Projeto Básico deficiente.*

15. *A Petrobras encaminhou no dia 27/8/2012, por meio do Ofício GAPRE-244/12 (peça 35), a resposta à diligência supracitada. Anexo ao referido ofício foi encaminhado um CD, contendo documentos acerca dos responsáveis pelo empreendimento.*

16. *Dentre as informações encaminhadas pela estatal, destacam-se: a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), registrada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Amazonas (CREA/AM) sob número 6.110/2005, do profissional que elaborou o projeto básico; o organograma do empreendimento com a descrição das atividades de cada cargo e a relação com os nomes e CPF dos ocupantes dos cargos.*

17. *Após análise da documentação, a SecobEnergia (peça 38, p. 11-12) concluiu que três gestores foram responsáveis pelo indício de irregularidade apontado: o Sr. Vicente Gullo, por assessorar os estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente, o Sr. Marcelo Rosa Renno Gomes, por elaborar e coordenar os estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente e o Sr. Simon Ricardo Sanandres, por elaborar o projeto básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, conforme ART registrada no CREA-AM sob número 6110/2005 (peça 35, anexo).*

18. *Assim, foi proposta a realização de audiências dos gestores retromencionados para que apresentassem razões de justificativas acerca das condutas apontadas (peça 38, p. 11-12).*

19. *A partir de 2013, o Ministro Augusto Nardes passou a presidir essa Egrégia Corte, de modo que o Ministro Benjamin Zymler passou a ser o relator do presente processo e, em 6/8/2013, autorizou a realização das audiências dos gestores da Petrobras.*

20. *As comunicações das audiências foram expedidas, em 7/8/2013, por meio dos Ofícios 540/2013-TCU/SecobEnergia (peça 52), 541/2013-TCU/SecobEnergia (peça 53) e 542/2013-TCU/SecobEnergia (peça 54).*

21. *Em 2/09/13, foi solicitada pelos advogados dos gestores a prorrogação de prazo por 30 dias para resposta às audiências. O Secretário da SecobEnergia autorizou a prorrogação do prazo com base na delegação de competências conferida pelo Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler, outorgada por meio da Portaria-Min-BZ 1, de 24/4/2009.*

22. *Em 2/10/2013, foi solicitada nova prorrogação de prazo, por mais 15 dias para a apresentação das razões de justificativa. Seguindo a proposta do Secretário da SecobEnergia, o Ministro-Relator, em 16/10/13, indeferiu a prorrogação de prazo (peça 79).*

23. *Em 17/10/13, as razões de justificativa foram protocoladas nessa Egrégia Corte de Contas, um dia após o despacho que indeferiu a nova prorrogação de prazo. Assim, entende-se que não há razão para ser proposta sanção por descumprimento dos prazos processuais.*

24. *Passa-se à análise da documentação.*

EXAME TÉCNICO

I. Das Razões de Justificativa apresentadas

25. *Apesar de terem sido chamados em audiência por condutas distintas, os Srs. Vicente Gullo, Marcelo Rosa Renno Gomes e Simon Ricardo Sanandres apresentaram suas razões de*

justificativa em um só documento e de forma conjunta (peça 82). Assim, também de forma conjunta será realizada a análise das razões de justificativa.

26. *A resposta dos gestores da Petrobras foi estruturada em seis tópicos: I - Breve histórico; II - Da diferença dos níveis de informações na fase de projeto básico e demais alçadas do empreendimento; III - Dos estudos realizados à época da elaboração do projeto básico de engenharia; IV - O que está em questão: economicidade do projeto; V - Imperioso reconhecimento da boa-fé; e VI - Conclusão.*

27. *No primeiro tópico (peça 82, p. 2-4), teceram um breve histórico acerca da auditoria realizada junto à Petrobras, desde os apontamentos da Secex-AM até a instrução que propôs a audiência dos responsáveis, ressaltando que a obra foi executada sem qualquer modificação no projeto básico e que o termo aditivo celebrado versou sobre alterações na metodologia construtiva e não sobre o objeto projetado.*

28. *No segundo tópico (peça 82, p. 4-8), abordaram questões relativas à diferenciação dos níveis de informação nas fases de projeto básico e implementação do empreendimento. Inicialmente afirmaram que há uma diferença entre os conceitos de projeto básico e fase de empreendimento utilizados pela Petrobras e os utilizados pela unidade técnica. Relataram que a SecobEnergia utiliza o conceito de projeto básico do art. 6º, inciso IX, da Lei 8666/93, mais abrangente que o do item 1.3 do Decreto 2.745/1998, que aprova o regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras.*

29. *Ressaltaram que a SecobEnergia utilizou o documento “Revisão sistemática DE_16-06-09”, elaborado pela Petrobras, concluindo que a fase de projeto básico deveria conter uma série de informações, dentre elas:*

a) Plano de Execução do Projeto;

b) Plano de Gerenciamento de Riscos Técnicos contendo: identificação, análise qualitativa e quantitativa dos riscos, plano de resposta ao risco e reserva de contingência conforme padrões específicos desenvolvidos pelas Áreas de Negócio/Serviços;

c) EVTE final; e,

d) Análise do risco referente à viabilidade do projeto.

30. *Alegaram que tal documento, elaborado em 2009, não existia à época das condutas em apreço (2004/2006) e que a utilização desse fragmento do texto da norma da Petrobras, fora de contexto, levou a entendimento equivocado acerca das fases dos projetos da companhia.*

31. *Asseveraram que as fases do projeto e os momentos de tomadas de decisão à época dos fatos eram mapeados pelo documento “Sistemática de aprovação, acompanhamento e reavaliação de projetos de investimentos no sistema Petrobras – versão Dezembro/2004” e transcreveram trecho do documento, apresentando as fases do projeto.*

32. *Citaram que ao passar da fase de projeto básico (fase III) para a fase implantação (fase IV), havia um portão decisório que englobava diversos documentos além do projeto básico elaborado pelos gestores, tais como licenças ambientais, autorizações e aprovações dentro da estrutura da Petrobras.*

33. *Afirmaram que o ciclo de vida do projeto permitiu a divisão de atribuições dentro das diferentes áreas da Petrobras. Informaram que à época da construção do gasoduto a engenharia era dividida em três gerências gerais alinhadas com a Diretoria de Negócios da Petrobras: Exploração e Produção, Gás e Energia e Abastecimento. Em cada gerência geral havia uma gerência de projetos e uma de implantação de empreendimentos.*

34. *Explicitaram que para o caso em apreço, apesar do projeto básico ter sido coordenado pela Gerência de Projeto da área de Gás e Energia, na qual trabalhavam os Srs. Simon Ricardo Sanandres e Marcelo Rosa Renno Gomes, algumas especialidades foram elaboradas pela Gerência de Projeto da área de Abastecimento, na qual estava alocado o Sr. Vicente Gullo.*

35. *Ressaltaram que, após a finalização do Projeto Básico, como produto da Gerência de Projetos, o projeto era encaminhado para a Gerência de Empreendimentos, que trataria dos demais procedimentos de planejamento que compunham a fase “Projeto Básico” (fase III), incluindo providências quanto à documentação técnico-administrativa que dava suporte a contratação da obra, e depois passaria para a Fase de “Implantação” (fase IV).*

36. *Afirmaram que o projeto básico em si, com sua Anotação de Responsabilidade Técnica, era apenas um dos elementos que compunham a fase “Projeto Básico”. Explicaram que o limite de atuação dos gestores foi o desenho do gasoduto com as diretrizes, as especificações de materiais e quantidades necessárias para sua construção e a sua alocação física, elaborados regularmente de acordo com os normativos da empresa.*

37. *Salientaram que a metodologia de transporte de insumos e equipamentos não era englobada pelo projeto básico: o projetista descrevia “quais, quantos, onde e de que modo seriam usados os materiais”, mas não definia sua metodologia de transporte e logística. Destacaram que além do projeto básico, existiam outros documentos que integravam a fase de “Projeto Básico”, a exemplo do memorial descritivo, que balizavam os cálculos de orçamento para concretização do empreendimento.*

38. *Relataram que havia uma separação entre o desenho da obra e sua metodologia construtiva, observando que o projeto básico não sofreu alterações. Concluíram que o projeto básico era um documento regular, executável e pautado nos estudos possíveis realizados à época.*

39. *No terceiro tópico (peça 82, p. 8-19), os gestores abordaram questões relativas aos estudos realizados à época da elaboração do projeto básico de engenharia. Afirmaram que a conclusão da unidade técnica do TCU de que o projeto básico foi elaborado sem estudos do terreno suficientes para embasá-lo não merece prosperar, tendo em vista que foram feitos diversos estudos, levantamentos e relatórios quando da concepção do projeto, anexos à peça 82.*

40. *Destacaram que o projeto básico do gasoduto em questão gerou diversos documentos, que inclusive serviram de base para etapas seguintes do empreendimento, tais como: memória de cálculo de dimensionamento mecânico do gasoduto, fluxograma de engenharia das instalações que o compõe, plantas e perfil em escala 1:10.000, memorial descritivo para serviços de estudo aerofotogramétrico para fins topográficos, memorial descritivo para serviços de abertura de picada e levantamento topográfico planialtimétrico do eixo da faixa de domínio, incluindo estudos de travessias e atividades de sondagem e batimetria, entre outros.*

41. *Relataram que em obras de grande extensão, como no caso em tela, chega ao ponto de se tornar inviável a sondagem em todo o terreno a ser construído e que, sendo uma construção em área de floresta amazônica, a Petrobras se deparou com diversos entraves e restrições para fazer o estudo do terreno, principalmente nos trechos de mata densa.*

42. *Acostaram à defesa um CD (anexo à peça 82) com diversos documentos comprobatórios dos estudos da área da obra que foram realizados à época, ressaltando que diferentemente do alegado pela equipe técnica, os estudos não foram feitos apenas com base em aerofotogrametria.*

43. *Repisaram que, apesar de toda a dificuldade de acesso, foram tomadas as providências quanto à solicitação desses estudos anteriormente à realização da licitação e celebração do contrato*

em apreço, enfatizando que diferentemente do apontado pela unidade técnica, os estudos foram feitos regularmente.

44. *Ainda de acordo com os gestores, no CD encaminhado encontram-se os seguintes documentos, conforme trecho extraído da resposta às audiências (peça 82, p. 10-11):*

(...) relatórios de sondagens a trado e aerofotogrametria, realizados nos períodos: de julho a novembro de 2004; dezembro de 2005 a março de 2006; e, abril a junho de 2006, - portanto, anteriores ao Contrato TUM 003/06, celebrado em 19/07/2006 - os quais contém as planilhas de verificação de campo, boletins de sondagem, documentação fotográfica e demais informações técnicas dos levantamentos realizados.

45. *Trouxeram dois fragmentos de relatórios de sondagem a trado, datados de novembro e dezembro de 2005, com o fito de comprovar a anterioridade dos estudos à licitação que culminou no Contrato TUM 3/2006.*

46. *Relataram que a UFAM- Universidade Federal do Amazonas, quando da conclusão do EIA/RIMA (estudo de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental), citou a existência de mapeamentos, relatórios, memoriais e estudos realizados pela Petrobras, abordando aspectos logísticos, construtivos, estruturais e operacionais (peça 82, p.14).*

47. *Citaram que a Petrobras já tinha experiências bem sucedidas em obras similares, a exemplo do gasoduto Urucu-Coari e que os estudos ambientais não apresentavam óbice à construção na forma tradicionalmente usada.*

48. *Enfatizaram que em trecho do Memorial Descritivo estava relatado que os gestores fizeram pedido de levantamento topográfico planialtimétrico do eixo da faixa de domínio do gasoduto e seus ramais, inclusive com a abertura de picadas, visitas in loco e utilização de tecnologia de radar de varredura, com alta resolução, com a finalidade de ampliar o conhecimento da área de construção.*

49. *Destacaram que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – Meio Físico, que engloba geomorfologia, recursos hídricos e solo, é uma prova de que os gestores se valeram de todas as fontes possíveis à época para a estruturação do projeto.*

50. *Concluíram que o material encaminhado no CD já mencionado, somado à defesa escrita seriam suficientes para descaracterizar os argumentos da unidade técnica de que não haviam sido realizados estudos para embasar a elaboração do projeto básico.*

51. *No quarto tópico (peça 82, p. 19-22), os gestores abordaram a questão da economicidade do projeto. Primeiramente trataram da impossibilidade de se realizar sondagem em todos os trechos das obras, pois seria extremamente moroso e financeiramente inviável.*

52. *Alegaram que ainda que fosse possível concretizar levantamentos prévios mais aprofundados, além de não se poder garantir que se chegaria a conclusões sobre toda a realidade a ser enfrentada, adiar-se-ia o início das obras, o que poderia gerar prejuízos pela postergação da entrada em operação do gasoduto.*

53. *Por fim, aduziram que a obra em questão foi essencial e trouxe economia para o Brasil, pois teria reduzido a dependência externa de combustíveis líquidos e contribuído para a redução da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), criada pelo governo federal para subsidiar os chamados sistemas isolados de geração de energia elétrica, localizados na região norte do país.*

54. *No quinto tópico (peça 82, p. 22-25), os gestores asseguraram que se faz necessário o reconhecimento da inexistência de má-fé ou tentativa de locupletamento em suas condutas. Asseveraram que ante a falta de comprovação de violações aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade pelos gestores, deve ser reconhecida a boa-fé.*

55. *Afirmaram que a jurisprudência dominante no TCU segue no sentido de que a inexistência de má-fé ou indícios de tentativa de locupletamento afasta a pretensão punitiva, citando acórdãos desta Corte de Contas (Acórdão 110/2010-TCU-Plenário, 1.608/2012-TCU-Plenário, 736/2013-TCU-Plenário), motivo pelo qual sugeriram que lhes sejam aplicados os precedentes de forma isonômica.*

56. *Por fim, em sua conclusão (peça 82, p. 25), solicitaram o reconhecimento da regularidade e legalidade dos atos por eles praticados e o arquivamento dos autos. Requereram, ainda, que caso o Tribunal entenda que houve irregularidade, reconheça a inexistência de má-fé e de prejuízos, com o fito de afastar a pretensão punitiva.*

II. Da Análise das Razões de Justificativa

57. *De imediato, assinala-se que os argumentos apresentados pelos Srs. Vicente Gullo, Marcelo Rosa Renno Gomes e Simon Ricardo Sanandres à peça 82 foram detidamente analisados na presente instrução para, além de atender os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, cotejar os possíveis argumentos tendentes a modificar o posicionamento do Tribunal quanto ao mérito da irregularidade em análise.*

58. *O cerne da questão ora tratada diz respeito à deficiência de Projeto Básico, que provocou a necessidade de celebração de termo aditivo ao contrato TUM 3/2006 (lote B1 do gasoduto Coari-Manaus), em razão de mudança na metodologia de transporte de materiais e equipamentos, resultando em acréscimo de cerca de 84% no valor original contratado. Assim, com o aditivo 1/2008 (peça 6, p. 4-19), o valor do contrato TUM 3/2006 passou de R\$ 666.785.900,00 para R\$ 1.230.267.563,54, sendo que a quase totalidade desse acréscimo, R\$ 561.967.557,50, se deu em razão da alteração na referida metodologia de transporte.*

59. *Feitas essas considerações, segue análise das razões de justificativas (peça 82).*

60. *Após um breve histórico do processo (primeiro tópico), os gestores iniciaram sua argumentação (segundo tópico) levantando a questão das diferentes definições de Projeto Básico. Afirmaram que o conceito da Lei 8.666/1993 (normas gerais de licitação e contratos da Administração Pública), utilizado na análise da Unidade Técnica seria mais abrangente que o do Decreto 2.745/1998 (norma específica que regulamenta os procedimentos licitatórios da Petrobras). De fato, procede a informação trazida pelos gestores.*

61. *O art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 define Projeto Básico como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, e elenca em suas alíneas os elementos fundamentais que deve conter.*

62. *Já o item 1.3 do Decreto 2.745/1998 define que nenhuma obra ou serviço será licitado sem a aprovação do projeto básico respectivo, com a definição das características, referências e demais elementos necessários ao perfeito entendimento, pelos interessados, dos trabalhos a realizar.*

63. *No entanto, em que pese a Lei 8.666/1993 ser mais detalhada em sua definição que o Decreto 2.745/1998, observa-se que as duas normas convergem no sentido de que o Projeto Básico deve possuir elementos suficientes à perfeita caracterização do objeto licitado, o que confere mais transparência ao procedimento licitatório, contribuindo para a isonomia do certame e evitando alterações futuras que possam macular os parâmetros que indicaram viabilidade à obra, o que viria a contrariar o interesse público.*

64. *Nesse sentido, apesar de caber razão aos responsáveis quanto ao argumento de que o conceito de projeto básico da Lei 8.666/1993 é mais abrangente que o do Decreto 2.745/1998, independente de qual dos dois normativos citados esteja sendo utilizado, a correta caracterização do objeto licitado, incluindo os elementos que possam alterar a isonomia do certame, como a previsão de metodologia de transporte apropriada no presente caso, é uma etapa imprescindível a ser observada durante a elaboração do Projeto Básico.*

65. *Ainda no que diz respeito à definição de Projeto Básico, os gestores argumentaram que o normativo da Petrobras “Revisão sistemática DE 16-06-09” (peça 35, anexo, item E), utilizado na instrução da SecobEnergia à peça 38, teria sido elaborado em 2009, posteriormente à concretização das condutas em apreço (2004/2006), prejudicando o entendimento da Unidade Técnica acerca das fases dos projetos da companhia. Alegaram que as fases do projeto e os momentos de tomada de decisão eram baseados no documento “Sistemática de aprovação, acompanhamento e reavaliação de projeto de investimentos no sistema Petrobras – versão Dez/2004”, apresentando o ciclo de vida do projeto nessa sistemática.*

66. *Primeiramente, cumpre observar que o próprio documento “Revisão sistemática DE 16-06-09” define, em sua introdução, que a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos do Sistema Petrobras “está vigente na Companhia desde sua aprovação por meio da ata DE 4.296, de 28/03/2001”, ou seja, previamente ao período das condutas em apreço (2004/2006).*

67. *Além disso, ressalta-se que esse normativo foi encaminhado pela própria Petrobras, por meio do ofício GAPRE 244, de 27/8/2012 (peça 35), em resposta ao ofício de diligência 567/2012-TCU/Secob-3 (peça 29), por meio do qual foram solicitadas informações sobre normas internas e documentos que definissem a responsabilidade de cada unidade no processo de aprovação do projeto do gasoduto Coari-Manaus. Portanto, presumindo a legitimidade da informação prestada pela Estatal, o normativo foi usado como referência na análise acostada à peça 38.*

68. *No entanto, ainda que se utilize o documento de 2004, como requerem os gestores (peça 82, p. 6-7), para passar da fase III (projeto básico) para a fase IV (implantação), é necessário transpor um portão decisório que é composto por documentos como licenças ambientais, autorizações e aprovações dentro da estrutura da Companhia e pelo Projeto Básico elaborado pelos peticionários. Assim, com base em um conjunto de elementos que atestam a viabilidade do empreendimento, as instâncias superiores da Companhia decidem pela transposição ou não da fase de projeto básico para a de implantação da obra.*

69. *Logo, para permitir essa tomada de decisão, é imprescindível que o Projeto Básico defina as características, referências e demais elementos necessários ao perfeito entendimento da obra a ser realizada, em especial aqueles que afetam diretamente os parâmetros de viabilidade do empreendimento. No caso concreto, a metodologia de transporte de materiais e equipamentos era uma dessas características importantes, tanto que durante a execução contratual motivou um acréscimo de cerca de 84% no valor contratual (peça 6, p. 6), fato que poderia ter alterado a decisão de transpor a fase de projeto básico.*

70. *É preciso frisar que o objeto em questão se trata de obra empreendida na Região Amazônica, região notoriamente conhecida por seus difíceis acessos e suas condições pluviométricas adversas. Portanto, é de se esperar, do ponto de vista de um gestor médio, que a metodologia de transporte de insumos e equipamentos naquela região tenha impacto significativo na viabilidade do empreendimento, tanto nos aspectos de custo quanto de prazo de execução, demandando estudos que permitam sua apropriada definição no Projeto Básico da obra.*

71. *Os gestores alegaram, ainda, que suas atribuições se resumiam ao “desenho do gasoduto com as diretrizes, as especificações de materiais e quantidades necessárias para sua*

construção e a sua alocação física” (peça 82, p. 8). Informaram que o projetista descrevia “quais, quantos, onde e de que modo seriam usados os materiais”, mas não definia a metodologia de transporte desses materiais até o local onde seriam aplicados. Entretanto, não definir adequadamente os métodos construtivos, que fazem parte do planejamento de uma obra, deve ser considerado, no mínimo, uma deficiência no Projeto Básico. Ressalte-se que o art. 3º, alínea (h), da Resolução Confea 361, de 10/12/1991 define que o projeto básico deve considerar, para uma boa execução, métodos construtivos compatíveis e adequados ao porte da obra.

72. Ademais, tais argumentos podem ser contestados pelas informações constantes na documentação encaminhada pela Petrobras à peça 35 e consolidada na instrução à peça 38, na qual se elucidou que os gestores tinham atribuições de gerência e coordenação do empreendimento.

73. Conforme discutido naquela instrução (peça 38, p. 5-9), quanto ao empreendimento em análise, o **Sr. Vicente Gullo** era responsável, entre outras atividades, pela elaboração de estudos técnicos, pela execução de fiscalização do projeto executivo, por prestar assistência técnica e consultoria nas especialidades de tubulação, caldeiraria, máquinas, processo, civil, automação e instrumentação, por coordenar projetos de engenharia Básica, por assessorar a elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE), consolidar e disponibilizar o conhecimento acumulado em projeto básico na fiscalização técnica de projeto, suprimento, fabricação, construção, operação assistida, transferência e pós-empreendimento.

74. O **Sr. Marcelo Rosa Renno Gomes**, entre outras atividades, coordenava os projetos de bases, terminais, dutos e de termelétricas nas fases de fiscalização do projeto executivo, coordenava projetos de engenharia Básica e assessorava na elaboração do EVTE, entre outras atividades. O **Sr. Simon Ricardo Sanandres**, entre outras atividades, fiscalizava projetos de engenharia executiva, era o responsável técnico pelo Projeto Básico, elaborava estimativas preliminares do empreendimento e executava projetos conceituais e de engenharia básica.

75. Portanto, as atribuições de gerência e coordenação desses gestores sobre o empreendimento em questão, somadas ao conhecimento técnico que um Gerente da Petrobras possui para ocupar esse cargo, permitem afirmar que era razoável que os responsáveis, do ponto de vista de um gestor médio, tivessem o conhecimento de que a metodologia de transporte de materiais e equipamentos naquela região possuía significativa relevância para a viabilidade do empreendimento, e deveria ter sido ser caracterizada de forma apropriada no Projeto Básico, de modo a reduzir o impacto de eventuais alterações contratuais.

76. Sendo assim, entende-se que os argumentos trazidos no segundo tópico das razões de justificativa não interferem no mérito da irregularidade discutida, vez que, ainda que se utilizasse apenas a definição de Projeto Básico do item 1.3 do Decreto 2.745/1998, a correta caracterização do objeto licitado, incluindo a definição dos elementos importantes ao caso concreto, como a previsão de metodologia apropriada de transporte de materiais e equipamentos, é condição imprescindível a ser verificada na elaboração de um Projeto Básico, sob pena de prejudicar a isonomia do certame e provocar alterações contratuais que venham macular a viabilidade do empreendimento, contrariando assim o interesse público.

77. Ademais, a própria dimensão do aditivo que alterou a metodologia construtiva (peça 6, p. 6), implicando em acréscimo de cerca de 84% ao valor inicialmente contratado, atesta que o Projeto Básico do empreendimento era deficiente, assunto que, aliás, foi minuciosamente discutido no relatório e voto condutores do Acórdão 714/2012-TCU-Plenário (peça 16, p. 192-197 e 203-204).

78. Nesse sentido, cumpre mencionar importante ressalva proferida pelo Exmo. Ministro Augusto Nardes, quando da análise dessa mesma irregularidade, projeto básico deficiente, no voto condutor do Acórdão 714/2012-TCU-Plenário (peça 16, p. 203-204):

(...) embora não seja cabível a impugnação de valores, é certo que houve mudança substancial do projeto original, em níveis que, forçosamente, deveriam atrair a realização de uma nova licitação. Para o administrador público, o procedimento licitatório é o único com poder suficiente a legitimar o preço contratado. Não poderia deixar de registrar que a alteração substancial do projeto, sem a realização da licitação subsequente constitui falha fundamental a pesar sobre a higidez do processo de execução do importante empreendimento tratado nos autos. Além do mais, é preciso ver que a dispensa de licitação para encampação das alterações do projeto feriram frontalmente as normas licitatórias aplicáveis, especialmente o próprio regulamento simplificado de contratações da estatal, aprovado pelo Decreto 2.745/1998, que prevê o percentual de 25% como limite para aumento do valor contratual em caso de aumento quantitativo do objeto (subitem 7.2, alínea “b”).

79. *No terceiro tópico os gestores alegaram, em suma, que foram feitos diversos estudos, levantamentos e relatórios quando da concepção do projeto, previamente à licitação que culminou no Contrato TUM 3/2006 e buscaram comprovar a anterioridade desses estudos em relação ao certame. Anexos à peça 82, encaminharam os seguintes documentos: estudos de impacto ambiental, marcos topográficos, relatórios de sondagem, relatórios de topografia e de travessias e memorial descritivo.*

80. *Nesse ponto, é preciso destacar que a existência de estudos de solo prévios à licitação não se trata de informação nova. O próprio relatório de auditoria da Secex-AM (peça 19, p. 13-14), de 1/7/2008, relata que:*

Em junho de 2006 - um mês antes da assinatura do contrato do trecho B1, foi concluído o relatório de sondagem a trado (fls. 255/386 do Volume 1 do Anexo I), em que se constatou a existência de grande quantidade de solo tipo argilo-siltoso. Segundo o mesmo relatório, esse solo tem como principal característica a retenção de umidade, resultando em sérias dificuldades operativas para a movimentação de máquinas e veículos pesados utilizados na obra, requerendo, portanto, cuidados adicionais para drenagem da faixa do gasoduto e de seus acessos, assim como a utilização de equipamentos especiais para tráfego em solos com baixa capacidade de suporte (fls. 1282 do Volume 7 do Anexo I).

Mesmo conhecendo essas dificuldades antes da assinatura do contrato nenhuma providência foi tomada no que tange à modificação da metodologia construtiva, alteração do projeto básico e renegociação ou até mesmo realização de nova licitação. O relatório de sondagem foi desconsiderado para efeito de contratação e suas advertências quanto às dificuldades construtivas em alguns trechos foram ignoradas

81. *Portanto, os argumentos trazidos pelos gestores nesse terceiro tópico, na verdade, confirmam que embora existissem estudos do terreno, como relatórios de sondagem a trado e topografia, o projeto básico não foi devidamente fundamentado nesses estudos, o que ensejou alterações na metodologia construtiva, implicando acréscimo de cerca de 84% no valor original do contrato, que subiu de R\$ 666.785.900,00 para R\$ 1.230.267.563,54 (peça 6, p. 6). Portanto, o argumento de que o projeto foi baseado em diversos estudos, levantamentos e relatórios realizados previamente à licitação, não merece prosperar.*

82. *Ressalte-se, ainda, que a existência de estudos prévios à contratação também foi discutida no relatório e voto condutores do Acórdão 714/2012-TCU-Plenário (peça 16, p. 192-197 e 203-204), quando da análise das razões de justificativa do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, momento em que o então relator se mostrou favorável à rejeição dos argumentos por ele trazidos.*

83. *No quarto tópico, os gestores abordaram questões relativas à economicidade do projeto, defendendo que “a construção em debate foi essencial e mais econômica para todo o Brasil”, baseando suas razões de justificativa em três argumentos principais: (a) a impossibilidade de se realizar sondagens em todos os trechos da obra; (b) o tempo gasto em levantamentos prévios versus a*

postergação do fornecimento de gás; e (c) a economia gerada em razão da redução da dependência externa de combustíveis líquidos, contribuindo para a redução da CCC.

84. *Quanto à impossibilidade de realizar sondagem em todos os trechos da obra, entende-se que em projetos de grande extensão, como o do aludido gasoduto, os estudos prévios devem levar em consideração a relação custo-benefício, mediante estudos técnicos devidamente fundamentados. Entretanto, as razões trazidas pelos gestores não merecem prosperar, vez que não se pode admitir que um gestor público, valendo-se desse tipo de argumento sem a devida fundamentação técnica, se escuse do dever de investir nas fases preliminares do empreendimento, sob pena de que a insuficiência de estudos venha a provocar futuras alterações contratuais – fato que restou comprovado no empreendimento em análise.*

85. *Neste ponto, cabe trazer trecho do voto condutor do Acórdão 714/2012-TCU-Plenário, proferido pelo Exmo. Ministro Augusto Nardes, quando da análise da obra em questão:*

(...) é patente que a Petrobras deixou de investir suficientemente na fase de projeto, preferindo desprezar etapas importantes do planejamento e que poderiam assegurar ritmo de execução contínuo e isento dos previsíveis questionamentos por parte dos órgãos de controle.

86. *Pelas mesmas razões expostas nos dois parágrafos anteriores, não merece prosperar o argumento de que o tempo gasto em levantamentos prévios traria prejuízos devido à postergação do fornecimento de gás. Aliás, sob a ótica da engenharia, a afirmação é no mínimo incongruente, vez que quanto mais complexo o empreendimento, mais tempo de planejamento será necessário para uma boa consecução.*

87. *Quanto à justificativa de que a obra trouxe economia, gerada em razão da redução da dependência externa de combustíveis líquidos, contribuindo para a redução da CCC, não se contesta esse fato. Entretanto, esse argumento também não afasta a responsabilidade dos gestores visto que a análise da economicidade do empreendimento não pode desconsiderar as alterações promovidas no contrato. No caso concreto, se o objeto inicialmente licitado tivesse definido corretamente a metodologia construtiva, que provocou acréscimo de cerca de 84% ao valor original do contrato, seria impossível afirmar que não se conseguiriam vantagens adicionais àquelas originalmente obtidas, ou seja, que o projeto não seria mais econômico.*

88. *No quinto tópico, os gestores argumentam que não houve má-fé ou tentativa de locupletamento em suas condutas, com o fito de afastar a pretensão punitiva perante o TCU. Para tanto, citaram como precedentes os acórdãos 110/2010-TCU-Plenário, 1.608/2012-TCU-Plenário, 736/2013-TCU-Plenário.*

89. *Cumpra observar que a boa-fé e ausência de indícios de locupletamento não afastam a pretensão punitiva de uma conduta culposa. Ademais, a jurisprudência deste Tribunal já consagrou o entendimento de que a boa-fé do responsável deve ser objetivamente analisada e provada no caso concreto, considerando-se a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta comum do homem médio (Acórdãos 2.464/2013-TCU-Plenário, 1.157/2008-TCU-Plenário, 1.412/2008 - 2ª Câmara, dentre outros).*

90. *Acerca dos fatos constantes nos autos, conforme já exposto, observou-se que as atribuições de gerência e coordenação dos aludidos gestores sobre o empreendimento em questão, somadas ao conhecimento técnico que um Gerente da Petrobras possui para ocupar esse cargo, permitem afirmar que era razoável, do ponto de vista de um homem médio, que os gestores tinham o conhecimento de que a metodologia de transporte de materiais e equipamentos naquela região possuía significativa relevância na viabilidade do empreendimento, e deveria ter sido ser caracterizada de forma apropriada no Projeto Básico, de modo a evitar futuras alterações contratuais. Além disso, vale repisar que durante a execução do Contrato TUM 3/2006, essa*

deficiência motivou a necessidade de alteração contratual, implicando acréscimo de cerca de 84% no valor original do contrato, que subiu de R\$ 666.785.900,00 para R\$ 1.230.267.563,54 (peça 6, p. 6).

91. Portanto, nota-se que se os responsáveis não agiram com dolo, agiram, ao menos, com culpa por negligência, e isso basta para que esta Corte de Contas, com base na responsabilidade subjetiva, cujo elemento essencial é a culpa, aplique-lhes a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

92. Por fim, em sua conclusão, solicitaram o reconhecimento da regularidade e legalidade dos atos por eles praticados e o arquivamento dos autos. Requereram, ainda, que caso o Tribunal entenda que houve irregularidade, reconheça a inexistência de má-fé e de prejuízos, com o fito de afastar a pretensão punitiva.

93. No entanto, diante de todo o exposto, entende-se que a argumentação apresentada pelos aludidos responsáveis à peça 82 não foi capaz elidir a culpabilidade das condutas dos petionários acerca da irregularidade ora tratada.

94. Assim, conclui-se pela rejeição das razões de justificativa apresentadas e pela aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao Sr. Vicente Gullo, por assessorar os estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, ao Sr. Marcelo Rosa Renno Gomes, por elaborar e coordenar os estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus e ao Sr. Simon Ricardo Sanandres, por elaborar o projeto básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, conforme ART 6.110/2005-CREA/AM.

III. Da Responsabilização do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo

95. As razões de justificativa do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, então Presidente da Petrobras, foram analisadas na instrução que precedeu o Acórdão 714/2012-TCU-Plenário (peça 16, p. 156-161), na qual a SecobEnergia posicionou-se pela rejeição de suas razões de justificativa e pela aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da lei 8.4443/1992 ao referido gestor.

96. No entanto, no voto condutor do Acórdão 714-TCU-Plenário, o então Ministro-Relator Augusto Nardes concluiu que não seria razoável concentrar toda a culpabilidade pela inépcia do projeto básico no dirigente máximo da companhia, entendendo que o processo ressentia do chamamento de outros responsáveis do Sistema Petrobras.

97. Assim, por meio do Acórdão 714/2012-TCU-Plenário, o Tribunal converteu o processo em diligência e a determinou à Secob-3, atual SecobEnergia, que identificasse os dirigentes efetivamente responsáveis pela condução das obras do Gasoduto Coari-Manaus com base em projeto básico insuficiente.

98. Em atenção à referida determinação foi realizada diligência à Petrobras por meio do Ofício 567/2012-TCU/Secob-3 (peça 29), cuja resposta encontra-se acostada à peça 35. Cumprida a determinação do item 9.2 do Acórdão 714/2012-TCU-Plenário, foram trazidos aos autos os responsáveis mais próximos das decisões ligadas à irregularidade ora tratada (projeto básico deficiente), conforme análise acostada à peça 38.

99. A análise das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis diretos pela irregularidade em questão, apontados à peça 38, foi feita na presente instrução, restando, ainda, manifestação acerca da responsabilização do então dirigente máximo da Petrobras, Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, pelas deficiências de projeto que culminaram na necessidade de alteração da metodologia construtiva da obra em análise.

100. Em que pese o posicionamento inicial da presente Unidade Técnica ter sido no sentido de rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Sérgio Gabrielli Azevedo (peça 16, p. 156-161), no presente caso concreto, considerando a evolução da jurisprudência e o distanciamento

hierárquico do chefe máximo da Petrobras em relação aos fatos inquinados nos autos, entende-se, à luz da jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.046/2008-TCU-Plenário, 2.373/2008-TCU-Plenário, 312/2011-TCU-Plenário, 1.415/2013-TCU-Plenário e 1.464/2013-TCU-Plenário), que não seria razoável exigir do dirigente máximo da companhia a identificação de deficiências no projeto básico. Isso porque, considerando o porte da estatal e a quantidade de projetos por ela desenvolvidos, se exigido que a atividade de supervisão de seu dirigente máximo alcançasse tal profundidade, implicando refazer as análises técnicas pertinentes à área de engenharia, o instituto da delegação de competência perderia seu sentido.

101. *Entretanto, ainda que não se pudesse exigir do Presidente da companhia a identificação de deficiências no projeto básico, a magnitude das alterações que essas falhas provocaram no Contrato TUM 3/2006 – que teve seu valor quase dobrado, subindo de R\$ 666.785.900,00 para R\$ 1.230.267.563,54 (peça 6, p. 6) – não poderia passar despercebida pelo dirigente maior da empresa. Nessa linha de entendimento, relacionam-se como precedentes da jurisprudência do Tribunal os Acórdãos 1.910/2012-TCU-Plenário, 1.441/2010-TCU-Plenário, 3.015/2011-TCU-Plenário, 768/2012-TCU-Plenário e 1.687/2012-TCU-Plenário.*

102. *Nesse sentido, como existe processo de contas em andamento (TC 025.481/2007-8) referente ao exercício de 2006, o qual, nos termos do Acórdão 2.178/2011-TCU-2ª Câmara, encontra-se sobrestado até o julgamento definitivo dos processos: 009.830/2006-3 (Refinaria Duque de Caxias), 010.508/2008-5 (Refinaria Duque de Caxias), 005.624/2009-1 (Cenpes), 010.546/2009-4 (Repar) e 021.470/2009-2 (Repar), propõe-se o encaminhamento de cópia desta instrução e da decisão proferida nos autos do presente processo à SecexEstataisRJ como subsídio ao exame das contas do então Presidente da Petrobras, Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo.*

CONCLUSÃO

103. *O processo em análise trata de levantamento de auditoria realizado pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas - Secex/AM (peça 19, p. 6-72) junto à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), no âmbito do Fiscobras 2008, com o intuito de fiscalizar a execução das obras de implantação do gasoduto Urucu-Coari-Manaus, localizadas no estado do Amazonas.*

104. *A equipe de fiscalização, quando da elaboração do relatório de auditoria, considerou como responsável pelo indício retromencionado o Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Presidente da Petrobras à época. Entretanto, após a audiência do aludido gestor, o então Ministro-Relator Augusto Nardes, considerou que deveriam ser chamados em audiência outros profissionais da Petrobras, vez que concentrar toda a culpabilidade no dirigente máximo da companhia seria preservar quem estava mais próximo das decisões ligadas à obra.*

105. *Cumprindo a determinação do item 9.2 do Acórdão 714/2012-TCU-Plenário, foi realizada diligência à Petrobras, por meio do Ofício 567/2012-TCU/Secob-3, com o intuito de se definir os responsáveis pela irregularidade “Projeto Básico deficiente”.*

106. *Em instrução acostada à peça 38, a SecobEnergia concluiu que três gestores foram responsáveis pelo indício de irregularidade, apontado o Sr. Vicente Gullo, por assessorar os estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente, o Sr. Marcelo Rosa Renno Gomes, por elaborar e coordenar os estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente e o Sr. Simon Ricardo Sanandres, por elaborar o projeto básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, conforme Anotação de Responsabilidade Técnica – ART 6.110/2005-CREA/AM.*

107. *Assim, foram realizadas, por meio dos Ofícios 540/2013-TCU/SecobEnergia, 541/2013-TCU SecobEnergia e 542/2013-TCU SecobEnerg, as audiências dos responsáveis, cujas razões de justificativa foram apresentadas de forma conjunta (peça 82).*

108. *A presente instrução cuidou então da análise das razões de justificativa dos Srs. Vicente Gullo, Marcelo Rosa Renno Gomes e Simon Ricardo Sanandres, apontados como responsáveis pela ocorrência “Projeto Básico deficiente” que motivou a celebração de termo aditivo ao contrato TUM 3/2006 (peça 4, p. 44-77), devido à mudança da metodologia de transporte de materiais e equipamentos. Essa alteração resultou em acréscimo no valor de R\$ 561.967.557,50 ao referido contrato, o que equivale a 84,51% do valor original contratado, R\$ 666.785.900,00 (peça 4, p. 58).*

109. *Em suma, os gestores basearam suas razões de justificativas estruturadas nos seguintes tópicos argumentativos:*

109.1. *existência de diferença nos níveis de informações na fase de projeto básico e demais alçadas do empreendimento, em especial, quando se comparam os conceitos de Projeto Básico da Lei 8.666/1993 e do Decreto 2.745/1998 (peça 82, p. 4-8);*

109.2. *existência de diversos estudos, levantamentos e relatórios quando da concepção do projeto, previamente à licitação que culminou no Contrato TUM 3/2006 (peça 82, p. 8-19);*

109.3. *economicidade do empreendimento em análise para o Brasil (peça 82, p. 19-22);*

109.4. *inexistência de má-fé ou tentativa de locupletamento em suas condutas (peça 82, p. 22-25).*

110. *Na análise, demonstrou-se que apesar de caber razão aos responsáveis quanto às diferenças existentes entre conceitos de projeto básico, os argumentos trazidos aos autos não interferem no mérito da irregularidade discutida. Isso porque, ainda que se utilizasse apenas a definição de Projeto Básico do item 1.3 do Decreto 2.745/1998, a correta caracterização do objeto licitado é condição imprescindível a ser verificada na elaboração de um Projeto Básico, sob pena de prejudicar a isonomia do certame e provocar alterações contratuais que venham macular a viabilidade do empreendimento, contrariando assim o interesse público.*

111. *Quanto à argumentação de que foram feitos diversos estudos, levantamentos e relatórios quando da concepção do projeto, previamente à licitação, demonstrou-se que os argumentos trazidos pelos gestores confirmaram a informação do relatório de auditoria da Secex-AM (peça 19, p. 13-14), de que embora existissem estudos do terreno, como relatórios de sondagem a trado e topografia, o projeto básico não foi devidamente fundamentado nesses estudos, o que ensejou alterações na metodologia construtiva, implicando acréscimo de cerca de 84% no valor original do contrato, que subiu de R\$ 666.785.900,00 para R\$ 1.230.267.563,54 (peça 6, p. 6). Portanto, não mereceu prosperar o argumento de que o projeto foi baseado em diversos estudos.*

112. *Quanto às questões relativas à economicidade do projeto, demonstrou-se que os argumentos trazidos não afastam a responsabilidade dos gestores visto que a análise da economicidade do empreendimento não pode desconsiderar as alterações promovidas no contrato. No caso concreto, se o objeto inicialmente licitado tivesse definido corretamente a metodologia construtiva, que provocou acréscimo de cerca de 84% ao valor original do contrato, seria impossível afirmar que não se conseguiriam vantagens adicionais àquelas originalmente obtidas, ou seja, que o projeto não seria mais econômico.*

113. *Quanto à inexistência de má-fé ou tentativa de locupletamento em suas condutas, observou-se que se os responsáveis não agiram com dolo, agiram, ao menos, com culpa por negligência, e isso basta para que esta Corte de Contas, com base na responsabilidade subjetiva, cujo elemento essencial é a culpa, aplique-lhes a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

114. *Deste modo, após análise das razões de justificativa, entendeu-se que a argumentação apresentada pelos aludidos responsáveis (peça 82) não foi capaz elidir a culpabilidade das condutas dos petionários acerca da irregularidade em discussão (projeto básico deficiente).*

115. Assim sendo, concluiu-se pela rejeição das razões de justificativa apresentadas e pela aplicação da multa prevista no art. 58, Inciso II, da Lei 8.443/1992, ao Sr. Vicente Gullo, por assessorar os estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, ao Sr. Marcelo Rosa Renno Gomes, por elaborar e coordenar os estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus e ao Sr. Simon Ricardo Sanandres, por elaborar o projeto básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, conforme ART 6.110/2005-CREA/AM.

116. Além disso, quanto à responsabilização do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, então Presidente da Petrobras à época da ocorrência ora tratada, como existe processo de contas em andamento (TC 025.481/2007-8) referente ao exercício de 2006, o qual, nos termos do Acórdão 2.178/2011-TCU-2ª Câmara, encontra-se sobrestado até o julgamento definitivo dos processos: 009.830/2006-3 (Refinaria Duque de Caxias), 010.508/2008-5 (Refinaria Duque de Caxias), 005.624/2009-1 (Cenpes), 010.546/2009-4 (Repar) e 021.470/2009-2 (Repar), propõe-se o encaminhamento de cópia desta instrução e da decisão proferida nos autos do presente processo à SecexEstataisRJ como subsídio ao exame das contas do referido gestor.

BENEFÍCIOS

117. Tem-se como proposta de benefício potencial a multa a ser aplicada pelo Tribunal, prevista no art. 58, Inciso II, da Lei 8.443/1992, conforme discutido no tópico intitulado “Da Análise das Razões de Justificativa” e a expectativa de controle decorrente da atuação do Tribunal, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

118. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

118.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Vicente Gullo, CPF: 411.317.037-15, à época gerente da ENGENHARIA/IEABAST/EAB da Petrobras, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, por assessorar os estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, que culminou na necessidade de alteração da metodologia construtiva após a celebração do contrato TUM 3/2006, implicando um aditivo de cerca de 84% sobre o valor inicialmente contratado;

118.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Marcelo Rosa Renno Gomes, CPF: 201.359.636-72, à época gerente da ENGENHARIA/IETEG/ETEG da Petrobras, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, pela elaboração e coordenação dos estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, que culminou na necessidade de alteração da metodologia construtiva após a celebração do contrato TUM 3/2006, implicando um aditivo de cerca de 84% sobre o valor inicialmente contratado;

118.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Simon Ricardo Sanandres, CPF: 466.725.167-00, gerente setorial da ENGENHARIA/IETEG/ETEG/EDUT da Petrobras, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, pela elaboração do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus – conforme ART 6110/2005-CREA/AM – que culminou na necessidade de alteração da metodologia construtiva após a celebração do contrato TUM 3/2006, implicando um aditivo de cerca de 84% sobre o valor inicialmente contratado;

...”.

4. Estando os autos no Gabinete deste Relator, foram apresentados elementos adicionais de defesa que receberam a seguinte análise da unidade técnica:

“EXAME TÉCNICO

I. Dos novos elementos (peça 103)

10. *Os novos elementos apresentados conjuntamente pelos Srs. Vicente Gullo, Marcelo Rosa Renno Gomes e Simon Ricardo Sanandres foram distribuídos em seis tópicos. No primeiro (peça 103, 1-4) trouxeram breve histórico do processo, informando que os trechos A e B2 do gasoduto foram realizados sem dificuldades que levassem ao replanejamento dos métodos construtivos, como ocorrido no trecho B1 e que a alteração da metodologia construtiva nesse trecho se deu em razão de dificuldades de trafegabilidade das vias de acesso a alguns pontos durante a execução (peça 103, p. 1-2).*
11. *Destacaram, também, que as dificuldades encontradas geraram um significativo impacto na metodologia construtiva, contudo, sem impacto relevante no projeto básico. Argumentaram, ainda, que as soluções técnicas elaboradas pela Petrobras foram as mais adequadas para superar os obstáculos enfrentados e que todos os estudos disponíveis à época foram executados, sendo o projeto concluído da melhor maneira possível, não havendo irregularidade que pudesse ser atribuída aos gestores cuja conduta se encontra em análise (peça 103, p. 3-4).*
12. *No segundo tópico (peça 103, p. 4-9), argumentaram que o procedimento para a construção previsto no edital era o que melhor atendia à economicidade e à eficiência para a execução da obra, dentro de condições de normalidade. Informaram que, naquela época, a Petrobras se apoiou em experiências anteriores bem sucedidas na mesma região, Lote A (trecho Urucu-Coari), replicando a mesma metodologia construtiva para o Lote B2 (trecho Coari-Anamã).*
13. *Trouxeram trechos do Memorial Descritivo de Construção e Montagem (MD 4450.99-6521.954-PLG-003) e do Memorial Descritivo do Plano de Logística (MD 4450.99-6521.911-PLG-002) e repisaram que a logística do método convencional foi devidamente planejada, optando-se por manter o traçado do gasoduto próximo aos principais corpos d'água, fora das áreas de inundação, onde o ingresso pudesse ser franqueado por intermédio de pequenos trechos de vias de acesso (peça 103, p. 5). Apresentaram, ainda, fotos de como foi realizada a execução das obras pelo método convencional (peça 103, p. 5-6).*
14. *Alegaram que a construção do gasoduto foi subdividida de acordo com a variação do nível da água: durante o período de cheia seriam realizadas as atividades de transporte de recursos (materiais e equipamento) e, durante o período de vazante, seriam realizadas as atividades relativas à construção e montagem. Para tanto, foram consideradas as condições usuais do solo da região amazônica, as quais, segundo eles, demonstravam que durante o período de vazante não haveria impedimento à utilização de máquinas e/ou veículos pesados especiais. Assim, foi promovida a substituição das rodas tradicionais por esteiras com baixa taxa de compressão sobre o solo (peça 103, p. 7).*
15. *Reafirmaram que a Petrobras teve experiências bem sucedidas de obras similares na região, não apenas nos demais trechos desse mesmo gasoduto, como também no Urucu-Coari, construído na segunda metade da década de 1990, tendo sido alcançado o sucesso da obra com a utilização da mesma metodologia construtiva que se pretendia usar no caso em voga (peça 103, p. 7). Reforçaram que não havia qualquer problema com o projeto básico que foi elaborado e que a definição da metodologia construtiva para a execução da obra foi adequada (peça 103, p. 8-9).*
16. *No terceiro tópico (peça 103, p. 9-14), defenderam a tese de que o relatório de sondagem a trado era insuficiente para se concluir pela alteração da metodologia construtiva. Afirmaram que o relatório de sondagem a trado somente informou que, em determinados trechos do gasoduto, os solos predominantes seriam do tipo argilo-siltoso e que, embora as características granulométricas dos solos da região sejam importantes para a realização do projeto do gasoduto enterrado, não eram suficientes para se conhecer a exata capacidade de suporte do terreno.*
17. *Destacaram, ainda, que o relatório de sondagem concluiu apenas que a retenção de umidade no solo exigia cuidados adicionais para drenagem da faixa do gasoduto e que haveria*

necessidade de utilização de equipamentos especiais para tráfego em solos com baixa capacidade de suporte (peça 103, p. 9).

18. Explicaram que, similarmente ao realizado no trecho Urucu-Coari, onde também foi constatada a presença de solo argilo-siltoso, foram planejados veículos e equipamentos especiais, com a substituição das rodas tradicionais por esteiras com baixa taxa de compressão, porém, não se pôde prever que numa região específica de 36km no trecho Coari-Anamã essas adaptações não seriam suficientes, ou seja, o solo de determinadas regiões se mostrou instável ao ponto de não suportar as esteiras que haviam sido planejadas, impedindo prosseguimento das obras (peça 103, p. 9-10).

19. Alegaram que diante dessa dificuldade foi necessário que a Petrobras buscasse alternativas construtivas para continuar a execução da obra sem o comprometimento do seu cronograma, adotando-se, para isso, o “método alternativo pushing and pull”, que consistia na utilização de balsas H para a abertura de valas e soldagem de tubulação em balsas fixas, que flutuavam com o auxílio de tambores flutuadores nas valas abertas, e de helicópteros de carga para o transporte de tubos, conforme ilustrado em fotos (peça 103, p. 10-11). Assinalaram tratar-se de soluções inéditas de engenharia, as quais foram aplicadas a uma pequena parcela (36km) do traçado total do gasoduto.

20. Declararam, ainda, não haver correspondência entre a utilização do método alternativo e a presença do solo argilo-siltoso. Apresentaram o desenho esquemático II do gasoduto (peça 103, item não digitalizável) relacionando os trechos contratuais B1 (196,6km) e B2 (186,4km) com os segmentos descritos no relatório de sondagem a trado, indicando as características dos solos e o método executivo utilizado.

21. Informaram que, apesar de 57,96% do terreno total do gasoduto ter solo caracterizado como argilo-siltoso, não foi necessária alteração da metodologia construtiva em sua maior parte. Alegaram que houve um trecho com 64,5% desse tipo de solo em que o método convencional pôde ser aplicado (trecho D relativo à sondagem), inferindo pela falta de relação entre os métodos executivos necessários e o tipo de solo descrito no relatório de sondagem a trado, contudo informaram que nesse trecho o transporte de cargas foi feito por helicóptero, embora no relatório de sondagem não se percebesse qualquer característica especial dos solos que levasse a conclusão de que o terreno da região não suportaria o tráfego de máquinas (peça 103, p. 11-12).

22. Explicaram que de uma forma geral há predominância de solos argilo-siltosos, argilosos ou silto-argilosos, não se diferindo muito entre os trechos em matéria de granulometria, sendo suas características semelhantes no trecho Coari-Anamã. Apontaram que a conclusão do relatório de sondagem foi a mesma em dois trechos distintos (B e C relativos à sondagem), sendo que em um deles se utilizou o método alternativo e o no outro o convencional (peça 103, p. 12).

23. Insistiram que tanto a substituição do método convencional para o método alternativo em partes dos trechos B e C, como a utilização de helicópteros de carga no trecho D só puderam ser identificadas com o andamento da obra, quando o comportamento dos solos pôde ser verificado com exatidão, mostrando-se diferente do esperado, mesmo com os resultados das sondagens a trado (peça 103, p. 12).

24. Reforçaram, assim, o argumento de que o tipo de solo caracterizado pelo relatório de sondagem a trado (argilo-siltoso) não foi determinante para a definição da metodologia construtiva (convencional ou não), alegando, ainda, que se assim o fosse, o método alternativo deveria ter sido utilizado em 100% do traçado, tendo em vista o solo ser predominantemente argilo-siltoso, o que provocaria um aumento substancial dos custos (peça 103, p. 13).

25. Afirmaram, ainda, que tanto as informações apontadas pelo relatório de sondagem a trado não eram conclusivas quanto aos limites de tensões admissíveis no terreno, que o Acórdão 714/2012-

TCU/Plenário teria reconhecido que as características levantadas no referido estudo poderiam apenas “dar uma boa ideia” do comportamento do solo. Alegaram, assim que essa simples “noção” não poderia significar que havia informações suficientes para se concluir pela alteração da metodologia (peça 103, p. 13).

26. Defenderam que não havia nenhum outro estudo que pudesse fornecer informações que indicassem a necessidade de alteração do planejamento da obra e modificação da metodologia construtiva e que, embora a unidade técnica do TCU tenha alegado a ineficiência do projeto básico, não alcançou êxito em precisar qual tipo de estudo seria capaz de detectar os problemas enfrentados no decorrer da obra (peça 103, p. 13).

27. Alegaram que o entendimento da unidade técnica de que, pelo relatório de sondagem a trado, se poderia antever que o terreno não suportaria os pesos das máquinas e equipamentos de construção é uma mera suposição, uma vez que não se poderia extrair qualquer informação nesse sentido dos ensaios realizados e somente a prática efetivamente mostrou a real trafegabilidade daquela área (peça 103, p. 13).

28. Repisaram o argumento de que não merece prosperar a conclusão da unidade técnica de que o projeto básico seria insuficiente por não prever a metodologia adequada e/ou não ter sido fundamentado no relatório de sondagem a trado, uma vez que tal estudo apenas traça as características do solo da região e não permite precisar a real capacidade de suporte do solo.

29. Concluíram o tópico afirmando que não havia, àquela época, nenhum elemento técnico que permitisse anteciper a necessidade de alteração da metodologia construtiva convencional que vinha sendo utilizada nos projetos implementados na região amazônica, o que foi constatado no curso da obra (peça 103, p. 14).

30. No quarto tópico (peça 103, p. 14-18), defenderam a tese de que os trechos em que a metodologia construtiva foi alterada mostraram-se insignificantes ante ao total da obra.

31. Chamaram a atenção para o desenho esquemático I (peça 103, p. 15), alegando que o percentual de trechos em que não se pôde utilizar a metodologia construtiva convencional é ínfimo em relação à totalidade da extensão do gasoduto Coari-Manaus (peça 103, p. 14).

32. Observaram que, de todos os sete trechos (A a G) do Lote B (B1 e B2) do gasoduto, o método alternativo foi utilizado em apenas 36km de extensão dos segmentos B e C, o que significaria que a metodologia alternativa teria sido utilizada em apenas 9,4% do Lote B (383km). Já quanto ao desfilé dos tubos por helicópteros de carga, apontaram que esse meio foi utilizado apenas em 71km do trecho D, o que representaria 18,54% da totalidade (peça 103, p. 14).

33. Informaram que além do trecho Coari-Manaus (383km), referente aos Lotes B1 e B2, poderia se somar ao total de dutos construídos pela Petrobras na região amazônica o trecho Urucu-Coari (278,8km), referente ao Lote A desse mesmo empreendimento, em que foi utilizado somente o método convencional, conforme desenho esquemático apresentado (peça 103, p. 15).

34. Por meio desse desenho, concluíram que o método convencional teria sido aplicado a 1.182,94km (97,05%), enquanto o alternativo à 36km (2,95%), motivo pelo qual consideraram desarrazoado imaginar que se pudesse antever que o método convencional não funcionaria para implantação dessa pequena quantidade de dutos (peça 103, p. 15).

35. Noticiaram, também, que a utilização de helicópteros de carga para transporte de tubos (71km) foi irrisória quanto comprada com a totalidade das obras, representando somente 5,85% do total de dutos (1.182,94km).

36. Alegaram que o relevante percentual de sucesso (97,05%) deixaria patente a baixa materializada da pretensa irregularidade, o que seria incapaz de macular a gestão dos responsáveis.

37. *Insistiram no argumento de que não houve qualquer falha nem na elaboração do projeto básico, nem na execução da obra, ao contrário, diante de dificuldades inesperadas e tecnicamente difíceis de serem superadas, a capacidade de inovação dos profissionais envolvidos permitiu o desenvolvimento de uma nova metodologia construtiva, apta a superar os obstáculos identificados ao longo da execução da obra (peça 103, p. 16).*
38. *Argumentaram que a baixa materialidade não tem o condão de macular a gestão, não havendo que se falar em condenação dos responsáveis, mencionando entendimentos nesse sentido proferidos nos votos condutores dos Acórdãos 3.795/2013-TCU-2ª Câmara e 1.964/2012-TCU-2ª Câmara, em que as contas de gestores da Gaspetro foram julgadas regulares com ressalvas em razão da baixa materialidade dos valores envolvidos (peça 103, p. 16-17).*
39. *Ante a alegada insignificância dos trechos em que a metodologia construtiva foi alterada, os gestores solicitaram o acolhimento das razões de justificativas apresentadas, solicitando ainda, atenção aos princípios da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade.*
40. *No quinto tópico (peça 103, p. 18-24), defenderam a tese de que as condições de trafegabilidade só puderam ser verificadas durante a fase de execução da obra e, nesse sentido, não seria possível a penalização dos gestores, já que os fatos seriam imprevisíveis.*
41. *Alegaram que não seria possível prever as dificuldades com as quais a Petrobras se deparou na prática, afirmando que foram realizados estudos aprofundados, levantamentos, sondagens a trado, aerofotogrametria, cartografia, visitas in loco, amostras, análise dos regimes pluviométricos e todos os demais possíveis e entendidos como suficientes para o início dessa obra, sendo o projeto básico subsidiado por diversos documentos, que indicaram a possibilidade de adoção do método construtivo tradicional (peça 103, p. 18).*
42. *Informaram que nenhum desses estudos anteviu as dificuldades enfrentadas quando da realização da obra, principalmente em relação à movimentação de máquinas e veículos pesados, com as quais se deparou na prática, por se tratarem de circunstâncias inéditas e indetectáveis por esses tipos de levantamentos (peça 103, p. 18). Reclamaram que, nesse ponto, a crítica da unidade técnica restaria esvaziada na medida em que não demonstrou qual outro procedimento ou estudos deveriam ter sido adotados pela Companhia que fossem capazes de prever a real dificuldade de trafegabilidade da região (peça 103, p. 18).*
43. *Expressaram que em obras de grande extensão seria extremamente dispendiosa e morosa, ao ponto de se tornar inviável, a realização de sondagem em todo o terreno a ser construído, dificuldade essa que foi maximizada em razão dos entraves e restrições ambientais para se fazer o estudo do terreno, principalmente nos trechos de mata densa: tais como cuidados de segurança, meio ambiente e saúde (SMS), bem como autorizações dos órgãos de proteção ambiental, passagem de pessoal, equipamentos para estudo etc. (peça 103, p. 18-19).*
44. *Repisaram que os entraves encontrados no curso da obra não decorreram de erro no projeto básico e que este jamais foi alterado (peça 103, p. 20-22). Por fim, trouxeram, ainda, alguns julgados em que o TCU afastou a aplicação de multa a gestores em razão da existência de fatos imprevisíveis (Acórdão 1.762/2013-TCU-Plenário) e da inexistência de má-fé ou indícios de tentativas de locupletamento (Acórdão 1.608/2012-TCU-Plenário).*

II. Análise

45. *Inicialmente, cumpre assinalar que os argumentos apresentados na peça 103, por vezes, tratam-se de contra alegações à análise das razões de justificativas realizada pela unidade técnica (peça 93), revestindo-se, portanto, de caráter recursal. Contudo, realizou-se aqui análise dos ditos novos elementos, de modo a compulsar todos os possíveis argumentos tendentes a modificar o posicionamento do Tribunal quanto ao mérito tratado.*

46. *Pondera-se, ainda, que o aditivo que contemplou a mudança das metodologias de construção e de transporte representou implicou elevação de R\$ 561.967.557,50 em um contrato cujo valor original era de R\$ 666.785.900,00, referente ao Lote B1, cuja extensão era de 196,6km. Logo, em termos de extensão, houve alteração na metodologia executiva em 16% (32km) do lote B1, com impacto total nos custos da ordem de 85%, o que demonstra o elevado risco associado à escolha da metodologia executiva. Tal elevação de custos poderia, inclusive, conduzir à inviabilidade do empreendimento. Assim, o adequado exame de riscos na fase de projeto, poderia levar a Petrobras a tomar decisão contrária a implantação do empreendimento.*

47. *Contudo, a vertiginosa elevação de custos do empreendimento parecia não ser um problema para aquela Companhia. Aqui, cabe uma breve contextualização da construção do gasoduto Urucu-Coari-Manaus, antes de adentrar ao exame da manifestação dos gestores.*

48. *De acordo com informações levantadas no relatório do Acórdão 336/2014-TCU-Plenário (TC 003.626/2012-1), que apreciou auditoria sobre os impactos nos custos de energia elétrica em decorrência da ineficiência dos sistemas isolados, tratativas entre o Governo Federal, o Governo do Estado do Amazonas, a Eletrobras e a Petrobras culminaram na celebração do Contrato OC 1902/2006, cujo intuito foi viabilizar a construção do gasoduto Urucu-Coari-Manaus:*

Em junho de 2006, a Cigás e a Manaus Energia firmaram o Contrato de Compra e Venda de Gás Natural OC 1902/2006, com a interveniência da Petrobras, da Eletrobras e da Eletronorte (peça 35, p. 3-117). O objeto desse contrato foi viabilizar a construção do gasoduto Urucu-Coari-Manaus, de 661 km de extensão na linha tronco. A obra foi realizada pela Petrobras entre 2006 e 2009, e foi entregue para operação em novembro/2009. Já as obras para distribuição do gás, que se constituíram de 43 km de ramais termelétricos, foram executadas pela Cigás, que, com treze meses de atraso na entrega, disponibiliza gás desde dezembro de 2010 para atendimento aos Produtores Independentes de Energia (PIE) em Manaus e para as usinas da Manaus Energia, controlada pela Eletrobras. A Manaus Energia, em 2009, foi sucedida pela Amazonas Energia (AME). (Grifos acrescidos).

49. *Conforme apontado na auditoria, a contratação da parcela de transporte do gás pela AME foi realizada na modalidade Open Book, contratação na qual o preço do contrato é estimado inicialmente e, após o término da obra, apura-se o custo definitivo do investimento no sistema de transporte, recalculando-se o então preço estimado no contrato de modo a refletir os custos finais, em completa afronta ao art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993.*

50. *Ainda de acordo com o relatório, o custo de implantação dos 661km de gasoduto passou de R\$ 2,49 bilhões, valor estimado no contrato de junho de 2006, para R\$ 4,46 bilhões, valor apurado em 7/2/2011. Essa variação elevou, por consequência, o preço da parcela de transporte em 77%, passando de R\$ 9,20/milhão BTU para R\$ 16,24/milhão BTU.*

51. *Assim, em razão da modalidade de contratação da parcela de transporte de gás pela AME, a explosão dos custos de investimento no gasoduto não comprometeria a viabilidade do empreendimento para a Petrobrás, posto que havia recuperação de todos os seus custos através do preço de venda do combustível. Contudo, o aumento de custo do empreendimento trouxe grande prejuízo aos consumidores de energia elétrica, posto que esses custos, refletidos no preço do gás, eram repassados às tarifas de energia elétrica.*

52. *Percebe-se ainda que essa modalidade contratual não gera incentivos para a contratada buscar eficiência nos custos dos investimentos que serão realizados, pois sua integralidade é repassada ao preço do produto, nem para a contratante se empenhar na avaliação dos termos contratuais e na fiscalização de sua execução, pois a integralidade de seus custos será repassada para o custo da energia vendida por ela aos consumidores finais.*

53. *O mérito desse assunto vem sendo tratado no TC 003.626/2012-1. Contudo, interessa-nos ressaltar as potenciais consequências advindas da falha de avaliação de riscos relevantes da*

implantação do empreendimento que poderiam ser diagnosticados e tratados no Projeto Básico. Além dessa, podemos citar as perdas elencadas ao longo do presente processo, quais sejam: prejuízo relacionado ao atraso no cronograma de execução da obra, bem como à inviabilidade de execução na maneira inicialmente prevista, por conta da desagregação do solo, em virtude do trânsito de veículos pesados; e as perdas potenciais relacionadas à inexistência de competitividade, tendo em vista que a negociação do aditivo foi feita com o consórcio já contratado.

54. *Feita essa digressão para contextualizar a importância do reflexo do aumento de custos do empreendimento, que onerou demasiadamente o consumidor final de energia elétrica, passa-se ao exame pontual das alegações de defesa dos gestores da Petrobras.*

55. *Após breve histórico, os gestores argumentaram, no segundo tópico (peça 103, p. 4-9), que o procedimento para a construção previsto no edital era o que melhor atendia à economicidade e à eficiência para a execução da obra, dentro de condições de normalidade, tendo sido a logística do método convencional devidamente planejada. Alegaram que essa metodologia foi apoiada em experiências anteriores bem sucedidas, em obras similares na região, considerando a variação do nível da água e as condições usuais do solo da região amazônica, que, até a execução da obra, demonstravam que não haveria impedimento à utilização de máquinas e veículos pesados especiais durante a vazante. Assim, para os gestores, não havia qualquer problema com o projeto básico ou com a metodologia construtiva inicialmente definida.*

56. *De fato, antes do trecho B1, a Petrobras executou obras similares na região (Lotes A e B2) e, ao que consta nos anexos à peça 103 (itens não digitalizáveis), a maior parte desses gasodutos foi executada pelo método convencional. Contudo, em que pese tratar de obras na mesma região (região amazônica), o fato de ter havido sucesso em uma obra não significa que assim o será em outra. É preciso ponderar o trecho B1 sozinho possui quase 196km de extensão e, em uma obra dessa envergadura, é de se esperar que haja condições de solo bastantes diversas ao longo da construção, motivo pelo qual são necessários estudos do solo. Assim, entende-se que a alegação de que o projeto fiou-se na mesma metodologia utilizada em obras similares bem sucedidas executadas na região não é suficiente para afastar a responsabilidade dos gestores pela deficiência do projeto básico.*

57. *Ademais, é de se esperar que o nível de estudo do projeto para suporte à licitação, contratação e construção de um empreendimento seja proporcional à materialidade e aos riscos esperados na execução das obras. Nesse sentido, muito embora uma certa metodologia de transporte tenha se mostrado adequada sob certas circunstâncias para uma determinada obra, não se pode sonegar estudos que indiciam possibilidade de inadequação dessa metodologia em outra, principalmente quando o risco de que a materialização da inviabilidade da solução escolhida possa conduzir a aumentos de custos de elevadíssima monta, como foi no caso em apreço.*

58. *Também, não merece prosperar o argumento de que não houve alteração no projeto básico, posto que a própria Petrobras já reconheceu que o projeto básico original mostrou-se inadequado e precisou ser alterado por meio do Termo Aditivo 1/2008 (peça 6, p. 4-19). Conforme parecer jurídico que acompanhou a decisão sobre o aditivo, as inadequações nos projetos originários legitimaram a celebração do referido aditamento (peça 5, p. 134):*

Das Conclusões

[...]

Da mesma forma, as inadequações nos projetos originários, constatadas em momento posterior a apresentação da proposta vencedora, legitimam a celebração do aditamento contratual pretendido, nos termos do item 7.2 do Decreto 2.745/98, ainda que o acréscimo no valor contratual resultante da reformulação do projeto venha a ultrapassar os 25% (vinte e cinco por cento) do valor da contratação, seja porque tal limite não é aplicável às alterações qualitativas e na metodologia de execução em contratos da Petrobras, seja porque, ainda que aplicável, a limitação não é absoluta, conforme defendido pela unanimidade dos doutrinadores e da já

reiteradamente decidido pelo Tribunal de Contas da União. (Grifos acrescidos)

59. No terceiro tópico (peça 103, p. 9-14), os gestores defenderam a tese de que o relatório de sondagem a trado era insuficiente para se concluir pela alteração da metodologia construtiva, ou seja, que as informações por ele trazidas não eram suficientes para se conhecer a exata capacidade de suporte do terreno. Destacaram, que o relatório de sondagem concluiu, “apenas”, que a retenção de umidade no solo exigia cuidados adicionais para drenagem da faixa do gasoduto e que haveria necessidade de utilização de equipamentos especiais para tráfego em solos com baixa capacidade de suporte.

60. Entende-se que esse argumento não merece prosperar, posto que a correta caracterização do objeto licitado é etapa mandatária a ser observada na elaboração do Projeto Básico de uma licitação. Assim, elementos fundamentais que podem alterar a isonomia do certame, como a correta caracterização do solo, deveriam ser priorizados pelos estudos que suportam a licitação. Pelas informações que constam nos autos, sequer as sondagens, tidas agora como insuficientes pelos gestores, foram consideradas para a realização do certame (peça 19, p. 13-14).

61. Os gestores informaram que foram planejados veículos e equipamentos especiais, com a substituição das rodas tradicionais por esteiras com baixa taxa de compressão, e alegaram que não se pôde prever que numa região específica de 36km no trecho Coari-Anamá essas adaptações não seriam suficientes, ou seja, o solo de determinadas regiões se mostrou instável ao ponto de não suportar as esteiras que haviam sido planejadas, impedindo prosseguimento das obras (peça 103, p. 9-10). Diante dessa dificuldade foi necessário que a Petrobras buscasse alternativas construtivas para continuar a execução da obra sem o comprometimento do seu cronograma, adotando-se, para isso, o método alternativo “pushing and pull”.

62. Quanto a esses argumentos, é importante frisar que não houve informação nova, o próprio relatório de fiscalização realizada em 2008 (peça 19, p. 13-14) explicitou que as adversidades encontradas na execução do trecho B1 promoveram a alteração da metodologia construtiva e implicaram aditamento contratual de preço e prazo.

63. Os gestores argumentaram, ainda, que o tipo de solo caracterizado pelo relatório de sondagem a trado (argilo-siltoso) não foi determinante para a definição da metodologia construtiva (convencional ou não). Expuseram que, embora houvesse predominância de solos com essas características, não foi necessária alteração da metodologia construtiva na maior parte da obra. Alegaram que houve caso de trecho com 64,6% desse tipo de solo em que o método convencional pôde ser aplicado, no entanto, afirmaram que nesse trecho o transporte de cargas foi feito por helicóptero.

64. Embora os gestores insistam que o tipo de solo caracterizado pela sondagem não foi determinante na definição da metodologia construtiva, tal argumento não merece prosperar, tendo em vista que o Grupo de Trabalho da Petrobras, formado com o objetivo de avaliar alternativas para o então possível aditivo, apontou sérias dificuldades construtivas baseado exatamente nas informações dos relatórios de sondagem anteriores à contratação, conforme se depreende do item 3.2 do relatório elaborado pelo referido grupo (peça 5, p. 85-86), transcrito a seguir:

Características do Solo da Região:

No trecho em que o gasoduto está sendo implantado há predominância de solo do tipo argilo-siltoso, conforme o resultado das sondagens realizadas descritas abaixo:

Trecho	Tipo de Solo
Km 0 - Km 47	21,44% argilo-siltoso
Km 47 – Km 92	57,96% argilo-siltoso
Km 92 – Km 127	36,90% argilo-siltoso

<i>Km 127 – Km 171</i>	<i>64,60% argilo-siltoso</i>
<i>Km 171 – Km 196,6</i>	<i>43,00% argilo-siltoso</i>

O solo do tipo argiloso-siltoso tem como principal característica a retenção de umidade, resultando em sérias dificuldades para a movimentação de máquinas e veículos pesados utilizados na obra, requerendo, portanto cuidados adicionais para a drenagem da faixa do gasoduto e seus acessos. (Grifos acrescidos)

65. *Além disso, é importante notar que os próprios gestores reconhecem em sua argumentação que, embora tenha sido adotada a metodologia convencional em trecho com 64,6% de solo argilo-siltoso, alterou-se a metodologia de transporte de cargas, substituindo máquinas pesadas por helicópteros, logística introduzida com o termo aditivo 1/2008.*

66. *Os gestores afirmaram, ainda, que as informações apontadas pelo relatório de sondagem não eram conclusivas, ao ponto de o Acórdão 714/2012-TCU-Plenário ter reconhecido que as características levantadas no relatório de sondagem poderiam “apenas dar uma noção” sobre o comportamento do solo.*

67. *Em relação à decisão do TCU, nota-se que o trecho trazido pelos gestores foi mencionado fora de seu contexto original. Ao observar o relatório que acompanhou aquele acórdão, nota-se, que, ao contrário do alegado, o juízo feito naquele momento era de, embora não pudesse precisar a capacidade de suporte, o relatório de sondagem poderia sim dar uma boa ideia sobre o comportamento do solo e, com isso, poderia ter contribuído para o aprimoramento do projeto básico que embasou o certame, e não no sentido de que ele era inconclusivo. Assim, o argumento apresentado não merece progredir.*

68. *Os defendentes também garantiram não haver quaisquer outros estudos que pudessem fornecer informações que indicassem a necessidade de alteração do planejamento da obra e modificação da metodologia construtiva. Alegaram que, embora a unidade técnica do TCU tenha alegado a ineficiência do projeto básico, ela não teria alcançado êxito em precisar qual tipo de estudo seria capaz de detectar os problemas enfrentados no decorrer da obra (peça 103, p. 13).*

69. *É importante lembrar que é papel do gestor, e não da unidade técnica do TCU definir quais estudos seriam os mais adequados para se precisar a capacidade de suporte do solo e definir quais as metodologias de construção e de transporte mais adequadas. O que esta unidade técnica pode precisar é que se não haviam estudos suficientes para caracterização do solo e das metodologias mais adequadas de construção e de transporte, como afirmam os gestores, é certo que o Projeto Básico utilizado na licitação era deficiente, posto que, por definição e exigência legal, esse projeto deve ser suficiente, conforme debatido na instrução pretérita, em que os defendentes atacaram a definição a própria definição de projeto básico (peça 93, p. 7-10). Neste contexto, é relevante apresentar excerto do voto condutor do Acórdão 714/2012-TCU-Plenário, proferido pelo Exmo. Ministro Augusto Nardes, quando da análise do processo ora tratado:*

(...) é patente que a Petrobras deixou de investir suficientemente na fase de projeto, preferindo desprezar etapas importantes do planejamento e que poderiam assegurar ritmo de execução contínuo e isento dos previsíveis questionamentos por parte dos órgãos de controle. A alegação geral é a de que enfrentaram circunstâncias inéditas, que foram conhecidas apenas depois da mobilização da contratada, inclusive a capacidade de suporte do solo. Ou seja, procura-se atribuir a responsabilidade pela insuficiência do projeto, no qual sequer a estratégia de transporte dos dutos estava corretamente descrita, à alta complexidade e especificidade da obra.

À primeira vista, são alegações extremamente insuficientes, e até incongruentes, com a devida vênia. Imagina-se que quanto mais complexa for a tarefa, mais tempo de planejamento será necessário à boa consecução do empreendimento. Acrescente-se que a modelagem de Project Finance adotada para a obra não admite a explosão imprevista dos custos durante a implantação.

No campo do Controle Externo, não se pode aceitar que variáveis tão elementares em qualquer obra de engenharia, como a capacidade de suporte do solo ou a estratégia de transporte dos materiais, estejam erroneamente definidas no projeto, a ponto de ocasionarem aditamento da dimensão observada neste processo, caracterizando a total transformação do projeto originalmente licitado, forçando a alteração mais ou menos arbitrária dos parâmetros advindos da licitação.

70. Os gestores alegaram, ainda, que o entendimento da unidade técnica de que, pelo relatório de sondagem a trado, se poderia antever que o terreno não suportaria os pesos das máquinas e equipamentos de construção é uma mera suposição, uma vez que não se poderia extrair qualquer informação nesse sentido dos ensaios realizados e somente a prática efetivamente mostrou a real trafegabilidade daquela área.

71. O argumento da unidade técnica não decorre de suposição, ao contrário, trata-se de fiel reprodução da conclusão do relatório de sondagem, que afirma que o solo do tipo argiloso-siltoso, predominante no local da obra, tem como principal característica a retenção de umidade, “resultando em sérias dificuldades para a movimentação de máquinas e veículos pesados utilizados na obra, requerendo, portanto cuidados adicionais para a drenagem da faixa do gasoduto e seus acessos” (peça 19, p. 13).

72. Ademais, vale ressaltar que o Grupo de Trabalho da Petrobras, formado com o objetivo de avaliar alternativas para o possível aditivo, valendo-se das conclusões do próprio relatório de sondagem e de um conjunto de ações transcritas a seguir, definiu a metodologia adequada àquele momento (peça 5, p. 93-94):

Para a análise de alternativas construtivas, o grupo de trabalho realizou levantamento das condições atuais de construção do local, através de sobrevoo de toda a extensão da faixa do gasoduto com visitas presenciais em pontos críticos, reuniões com membros do CONSAG responsáveis pela gestão e planejamento dos serviços, construção e montagem, além de consultas a especialistas em assuntos de transporte de equipamentos, telecomunicações e técnicas de construção e montagem de dutos, integrantes do quadro da Petrobras.

[...]

A metodologia de trabalho adotada pelo grupo nesta atividade consistiu na divisão de todo o trecho B1 do gasoduto em diversos subtrechos, considerando o levantamento de campo efetuado (...).

Adotou-se também uma classificação quanto ao risco de execução da alternativa escolhida dentro do prazo previsto, resultante da análise individual do grau de dificuldade atribuído aos seguintes fatores (...).

73. Entre os diversos fatores elencados naquela peça constam: o grau de conhecimento do método construtivo, o tipo de solo, as condições pluviométricas durante o período de execução dos serviços, a produtividade esperada, entre outros (peça 5, p. 94). Conforme ressaltado no trecho transcrito acima, no estudo das alternativas construtivas para o aditivo, o referido grupo de trabalho adotou uma classificação quanto ao risco de execução da alternativa dentro do prazo previsto, analisando individualmente o grau de dificuldade atribuído aos fatores por eles elencados, prática que, em verdade, deveria ter sido realizada na fase de elaboração do projeto básico, de modo a reduzir as chances de problemas na execução das obras, fato que acabou acontecendo.

74. Note-se, portanto, que no momento em que foram realizados estudos mais detidos, foi possível identificar as dificuldades que seriam enfrentadas para realização do empreendimento, conforme se depreende de passagens do relatório do grupo de trabalho da Petrobras, referindo-se a segmentos em que o método convencional foi alterado para o alternativo “pushing and pull” (peça 5, p. 85):

No trecho entre os km 59 e o km 127 (Lago Miuá) o gasoduto atravessa uma área sujeita a

inundações no período de cheia, mantendo o solo saturado de água durante a estação de vazante. (...)

O acesso às frentes de trabalho no trecho compreendido entre os quilômetros 60 e 104 durante o período de cheia se faz através da faixa inundada e dos igarapés e paranás transversais à direita do gasoduto. No período de seca é realizado pela faixa do gasoduto de forma precária, pois o solo apresenta baixa capacidade de suporte ao tráfego de máquinas e equipamentos pesados. (Grifos acrescidos).

75. *Portanto, não procede o argumento apresentado pelos gestores, posto que havia como se definir a metodologia construtiva, tanto que isso foi feito em momento posterior a licitação pelo referido grupo de trabalho.*

76. *No quarto tópico (peça 103, p. 14-18), os gestores, em suma, defenderam a tese de que os trechos em que a metodologia construtiva foi alterada mostraram-se insignificantes ante à extensão do trecho Coari-Manaus, Lotes B1 e B2 (383km) ou à totalidade do gasoduto Urucu-Coari-Manaus, Lotes A, B1 e B2 (661km), apresentando para isso percentuais de comparação calculados pela divisão entre a extensão em houve alterações e extensões totais do gasoduto.*

77. *Inicialmente, há que se notar que em alguns trechos de sua argumentação os gestores somaram todas as linhas de dutos (GLP, polidutos e gasodutos), mesmo que paralelas, para chegar ao total de 1.218,94km, embora o gasoduto Urucu-Coari-Manaus tenha 661km de extensão (peça 103, p. 15). Esse fato conduz a percentuais bem menores, interessando à tese defendida. Poder-se-ia, igualmente, estabelecer comparações com o total de dutos da região amazônica ou do país inteiro, e os supostos percentuais seriam ainda menores, contudo, seriam colocações igualmente inócuas, posto que o mais relevante é o caso concreto do achado em análise, Lote B1 (Contrato TUM 3/2008), cuja extensão é de 196km.*

78. *Assim, é essa a extensão de referência a que se deve comparar quando se fala em alteração contratual. Nessa linha, a alteração da metodologia construtiva se deu em 36km (cerca de 18% da extensão total do contrato), o que por si só já representa um número expressivo, contrariando a tese dos defendentes. Contudo, há que se somar ainda os outros 71km nos quais houve alteração da logística de transporte (substituição de equipamentos pesados de carga e transporte por helicópteros), chegando-se a um total de 107km alterados, o que equivale à cerca de 55% da extensão total prevista no contrato. Portanto, não procede a tese levantada de que as alterações mostraram-se insignificantes.*

79. *Além disso, mesmo que a alteração em termos de extensão fosse pequena, tese com a qual não se concorda pelo exposto anteriormente, o impacto financeiro que essa mudança causou ao contrato foi expressivo, da ordem de 84% do valor inicialmente avençado. Portanto, não há que se falar em alterações insignificantes.*

80. *No quinto tópico (peça 103, p. 18-24), defenderam a tese da impossibilidade de penalização do TCU por fatos imprevisíveis, alegando que não seria possível prever as dificuldades com as quais a Petrobras se deparou na prática. Afirmaram que foram realizados estudos aprofundados, porém, que nenhum anteviu as dificuldades enfrentadas quando da realização da obra, principalmente em relação à movimentação de máquinas e veículos pesados, com as quais se deparou na prática, por se tratarem de circunstâncias inéditas e indetectáveis por aqueles tipos de levantamentos. Trouxeram, ainda, alguns julgados em que o TCU afastou a aplicação de multa a gestores em razão da existência de fatos imprevisíveis e da inexistência de má-fé ou indícios de tentativas de locupletamento.*

81. *A esse respeito, deve-se observar que a alteração promovida pelo aditivo teve como fato gerador alegado, nos termos do relatório da Comissão de Análise e Negociação (peça 5, p. 113) “condições diversas das previstas no edital de licitação (características do solo, condições de acesso, condições de tráfego pela faixa) inviabilizando o uso de técnicas de construção e montagem (C&M)*

previstas no edital”. Contudo, numa obra desse porte, a caracterização do solo e a logística de transporte não podem ser tidos como variáveis imprevisíveis, sob pena de conduzir o próprio empreendimento à inviabilidade.

82. Ademais, a própria Petrobras exige que o projeto seja embasado em “levantamento do grau de dificuldade construtiva na região e mapeamento de áreas sujeitas à inundação e brejos”, conforme item 6.4.3.2 da sua Norma de Implantação de Faixas de Dutos Terrestres – N-2.624/2003 (peça 19, p. 144-181).

83. Assim, um conjunto de ações, como aquele adotado pelo Grupo de Trabalho formado com o objetivo de avaliar alternativas para o então possível aditivo, que considerou as conclusões e alertas fornecidos pelos estudos de sondagem e adotou medidas para definir as metodologias de construção e transporte mais adequadas (peça 5, p. 93-94), certamente conduziria a uma melhor definição da metodologia construtiva e de transporte a ser adotada anteriormente à contratação. Assim, as surpresas no momento da execução podem ser vistas como uma consequência da insuficiência do Projeto Básico, corroborando com a tese defendida pela unidade técnica.

84. Expressaram, também, que em obras de grande extensão seria extremamente dispendiosa e morosa, ao ponto de se tornar inviável, a realização de sondagem em todo o terreno a ser construído, dificuldade essa que foi maximizada em razão dos entraves e restrições ambientais para se fazer o estudo do terreno, principalmente nos trechos de mata densa: tais como cuidados de segurança, meio ambiente e saúde (SMS), bem como autorizações dos órgãos de proteção ambiental, passagem de pessoal, equipamentos para estudo etc.

85. Esse argumento já foi combatido na instrução anterior (peça 93, p. 10-11), não se configurando como elemento novo no processo, contudo, chama a atenção a insistência na tese infundada de que se investir em estudos nas fases preliminares do empreendimento seria algo extremamente dispendioso e moroso, ou até mesmo inviável, sem apresentar comprovação técnica disso, quando a prática mostrou-lhes justamente o contrário: por “inadequações nos projetos originários” (peça 5, p. 134), em razão de se ter deixado de investir na fase de projeto, o contrato do Lote B1 do gasoduto teve seu custo aumentado de R\$ 666,8 milhões para R\$ 1,23 bilhão e o prazo passou de 630 dias corridos para 986.

86. Assim, o argumento apresentado vai no sentido oposto ao apregoado pela boa técnica de engenharia: quanto mais se investe no planejamento, menores serão as chances de surpresas durante a execução. Assim, o argumento não merece prosperar.

87. Quanto à inexistência de má-fé ou tentativa de locupletamento em suas condutas, conforme já combatido na instrução anterior (peça 93, p. 11), se os responsáveis não agiram com dolo, agiram, ao menos, com culpa por negligência, e isso basta para que esta Corte de Contas, com base na responsabilidade subjetiva, cujo elemento essencial é a culpa, aplique-lhes a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

88. Ante o exposto, não havendo quaisquer novos fatos que mereçam ser recepcionados como ensejadores de mudar o entendimento firmado na instrução pretérita (peça 93), mantêm-se a proposta de rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos gestores e de aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

III. Da Responsabilização do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo

89. As razões de justificativa do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, então Presidente da Petrobras, foram analisadas na instrução que precedeu o Acórdão 714/2012-TCU-Plenário (peça 16, p. 156-161), na qual a unidade técnica posicionou-se pela rejeição de suas razões de justificativa e pela aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da lei 8.443/1992 ao referido gestor.

90. No entanto, no voto condutor do Acórdão 714-TCU-Plenário, o então Ministro-Relator

Augusto Nardes concluiu que não seria razoável concentrar toda a culpabilidade pela inépcia do projeto básico no dirigente máximo da companhia, entendendo que o processo ressentia do chamamento de outros responsáveis do Sistema Petrobras.

91. *Assim, por meio do Acórdão 714/2012-TCU-Plenário, o Tribunal converteu o processo em diligência e a determinou que a unidade técnica identificasse os demais responsáveis pela irregularidade. Nesse sentido, foram trazidos aos autos os responsáveis mais próximos das decisões ligadas à irregularidade ora tratada (projeto básico deficiente), conforme análise acostada à peça 38. A análise das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis diretos pela irregularidade foi feita na instrução pretérita (peça 93).*

92. *Em que pese o posicionamento inicial da presente unidade técnica ter sido no sentido de rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Sérgio Gabrielli Azevedo (peça 16, p. 156-161) e aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso III, da lei 8.443/1992, no caso concreto, considerando a evolução da jurisprudência e o distanciamento hierárquico do chefe máximo da Companhia em relação aos fatos inquinados nos autos, entende-se, à luz da jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.046/2008-TCU-Plenário, 2.373/2008-TCU-Plenário, 312/2011-TCU-Plenário, 1.415/2013-TCU-Plenário e 1.464/2013-TCU-Plenário), que não seria razoável exigir do dirigente máximo da companhia a identificação de deficiências no projeto básico. Isso porque, considerando o porte da estatal e a quantidade de projetos por ela desenvolvidos, se exigido que a atividade de supervisão de seu dirigente máximo alcançasse tal profundidade, implicando refazer as análises técnicas pertinentes à área de engenharia, o instituto da delegação de competência perderia seu sentido.*

93. *Entretanto, ainda que não se seja razoável exigir do Presidente da companhia a identificação de deficiências no projeto básico, a magnitude das alterações que a inadequação do projeto provocou no Contrato TUM 3/2006 não poderia passar despercebida pelo dirigente maior da Companhia, posto que o valor contratual subiu de R\$ 666.785.900,00 para R\$ 1.230.267.563,54, o prazo saiu de 630 dias corridos para 986, as metodologias construtivas e de transporte foram modificadas, tudo isso caracterizando a total transformação do projeto originalmente licitado. Nessa linha de entendimento, relacionam-se alguns precedentes da jurisprudência do Tribunal os Acórdãos 1.910/2012-TCU-Plenário, 1.441/2010-TCU-Plenário, 3.015/2011-TCU-Plenário, 768/2012-TCU-Plenário e 1.687/2012-TCU-Plenário.*

94. *Nesse sentido, considerando a existência de processo de contas em andamento referente ao exercício de 2006 (TC 025.481/2007-8), o qual, nos termos do Acórdão 2.178/2011-TCU-2ª Câmara, encontra-se sobrestado até o julgamento definitivo dos processos: 009.830/2006-3 (Refinaria Duque de Caxias), 010.508/2008-5 (Refinaria Duque de Caxias), 005.624/2009-1 (Cenpes), 010.546/2009-4 (Repar) e 021.470/2009-2 (Repar), propõe-se rejeitar suas razões de justificativas e encaminhar cópia desta instrução e da decisão proferida nos autos do presente processo à Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstat) como subsídio ao exame das contas do então Presidente da Petrobras, Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, vez que sua conduta e possível culpa in vigilando poderão ser analisadas em um contexto mais amplo, considerando irregularidades apontadas em diversas obras da Petrobras realizadas sob sua gestão.*

CONCLUSÃO

95. *Na presente instrução foram analisados os novos elementos (peça 103) apresentados pelos senhores Vicente Gullo, Marcelo Rosa Renno Gomes e Simon Ricardo Sanandres, apontados como responsáveis pelo achado “Projeto Básico deficiente”. O achado refere-se ao projeto do Lote B1 do gasoduto Urucu-Coari-Manaus, relativo ao contrato TUM 3/2006, celebrado entre a SPE Transportadora Urucu Manaus S.A. (TUM) e o Consórcio Consag, formado pelas empresas Andrade Gutierrez e Carioca Christiani Nielsen Engenharia.*

96. De acordo com levantamento realizado no âmbito do Fiscobras 2008 (peça 19, p. 13-15), o projeto básico foi feito sem que nele constassem os relatórios de sondagem do trecho B1, onde seria instalado o gasoduto.

97. O relatório de sondagem, desconsiderado no projeto que precedeu a licitação, concluiu que o solo da região era predominantemente argilo-siltoso, tendo como principal característica a retenção de umidade, o que poderia resultar em sérias dificuldades operativas para a movimentação de máquinas e veículos pesados utilizados na obra, requerendo, portanto, cuidados adicionais para drenagem da faixa do gasoduto e de seus acessos, assim como a utilização de equipamentos especiais para tráfego em solos com baixa capacidade de suporte.

98. Por não conhecer da capacidade de suporte do terreno foi escolhida por ocasião da licitação uma metodologia de transporte inapropriada. O desfile dos tubos foi realizado utilizando a faixa como eixo de transporte e, com o peso do maquinário, o solo acabou por se desagregar, ao ponto de máquinas ficarem submersas em meio à lama criada no local. Por esse motivo, as metodologias de construção e de transporte tiveram que ser alteradas durante a execução do contrato.

99. Como implicações advindas da insuficiência do projeto básico, apontou-se: o prejuízo relacionado ao atraso no cronograma de execução da obra, bem como a inviabilidade de execução na maneira inicialmente prevista, em razão da desagregação do solo provocada pelo trânsito de veículos pesados; as alterações decorrentes no contrato do Lote B1 do gasoduto, cujo valor subiu de R\$ 666,8 milhões para R\$ 1,23 bilhão, com prazo saindo de 630 dias corridos para 986; as perdas potenciais relacionadas à inexistência de competitividade, tendo em vista que a negociação do aditivo foi feita com o consórcio já contratado; e o prejuízo aos consumidores de energia elétrica, posto que a elevação de custos de investimento no gasoduto foram repassadas à Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC), conta que subsidia o custo de geração de energia elétrica nos sistemas isolados (atualmente incorporada pela Contada de Desenvolvimento Energético – CDE).

100. Em relação aos novos elementos apresentados (peça 103), em suma, trouxeram os seguintes argumentos:

100.1. a metodologia foi apoiada em experiências anteriores bem sucedidas, em obras similares na região, não havendo qualquer problema com o projeto básico ou com a metodologia construtiva inicialmente definida, e que o procedimento adotado era o que melhor atendia à economicidade e à eficiência para a execução da obra (peça 103, p. 4-9);

100.2. o relatório de sondagem a trado era insuficiente para se concluir pela alteração da metodologia construtiva (peça 103, p. 9-14);

100.3. os trechos em que a metodologia construtiva foi alterada eram insignificantes em relação aos 383km de extensão do trecho Coari-Manaus (Lotes B1 e B2) e aos 661km do gasoduto Urucu-Coari-Manaus (peça 103, p. 14-18); e

100.4. não seria possível prever as dificuldades com as quais a Petrobras se deparou na execução da obra e, por isso, os gestores não poderiam ser penalizados pelo TCU por fatos imprevisíveis.

101. Quanto à alegação de que o projeto fiou-se na mesma metodologia utilizada em obras similares bem sucedidas executadas na região, entendeu-se que o argumento não é suficiente para afastar a responsabilidade dos gestores pela deficiência do projeto básico. Ponderou-se que o trecho B1 sozinho possui quase 196km de extensão e, em uma obra dessa envergadura, é de se esperar que haja condições de solo bastantes diversas ao longo da construção, motivo pelo qual são necessários estudos do solo.

102. Quanto ao argumento de que o relatório de sondagem a trado era insuficiente para se concluir pela alteração da metodologia construtiva, em suma, entendeu-se que esse argumento não

merece prosperar, posto que a correta caracterização do objeto licitado é etapa mandatária a ser observada na elaboração do Projeto Básico de uma licitação. Em outras palavras, elementos fundamentais que podem alterar a isonomia do certame, como a correta caracterização do solo, devem ser priorizados pelos estudos que suportam a licitação. No caso concreto, sequer as sondagens, tidas agora como insuficientes pelos gestores, foram consideradas para a realização do certame.

103. *Ademais, a própria Petrobras exige que o projeto seja embasado em “levantamento do grau de dificuldade construtiva na região e mapeamento de áreas sujeitas à inundação e brejos”, conforme item 6.4.3.2 da sua Norma de Implantação de Faixas de Dutos Terrestres – N-2.624/2003 (peça 19, p. 144-181).*

104. *Quanto à alegação de que os trechos em que a metodologia construtiva foi alterada eram insignificantes em relação aos 383km de extensão do trecho Coari-Manaus (Lotes B1 e B2) e aos 661km do gasoduto Urucu-Coari-Manaus, entendeu-se que poder-se-ia, igualmente, estabelecer comparações com o total de dutos da região amazônica ou do país inteiro, e os supostos percentuais seriam ainda menores, contudo, seriam colocações igualmente inócuas, posto que o mais relevante é o caso concreto do achado em análise, Lote B1 (Contrato TUM 3/2008), cuja extensão é de 196km.*

105. *Assim, observou-se que é essa a extensão de referência a que se deve comparar quando se fala em alteração contratual. Nessa linha, a alteração da metodologia construtiva se deu em 36km (cerca de 18% da extensão total do contrato), o que por si só já representa um número expressivo, contrariando a tese dos defendentes. Contudo, há que se somar ainda os outros 71km nos quais houve alteração da logística de transporte (substituição de equipamentos pesados de carga e transporte por helicópteros), chegando-se a um total de 107km alterados, o que equivale à cerca de 55% da extensão total prevista no contrato, não merecendo prosperar a tese dos defendentes.*

106. *Por fim, quanto ao argumento de que não seria possível prever as dificuldades com as quais a Petrobras se deparou na execução da obra e, por isso, os gestores não poderiam ser penalizados pelo TCU por fatos imprevisíveis. A esse respeito, ponderou-se que a alteração promovida pelo aditivo teve como fato gerador alegado, nos termos do relatório da Comissão de Análise e Negociação (peça 5, p. 113) “condições diversas das previstas no edital de licitação (características do solo, condições de acesso, condições de tráfego pela faixa) inviabilizando o uso de técnicas de construção e montagem (C&M) previstas no edital”. Contudo, numa obra desse porte, a caracterização do solo e a logística de transporte não podem ser tidos como variáveis imprevisíveis, sob pena de conduzir o próprio empreendimento à inviabilidade.*

107. *Assim, um conjunto de ações, como aquele adotado pelo Grupo de Trabalho formado com o objetivo de avaliar alternativas para o então possível aditivo, que considerou as conclusões e alertas fornecidos pelos estudos de sondagem e adotou medidas para definir as metodologias de construção e transporte mais adequadas (peça 5, p. 93-94), certamente conduziria a uma melhor definição da metodologia construtiva e de transporte a ser adotada anteriormente à contratação. Assim, as surpresas no momento da execução podem ser vistas como uma consequência da insuficiência do Projeto Básico, corroborando com a tese defendida pela unidade técnica.*

108. *Quanto à inexistência de má-fé ou tentativa de locupletamento em suas condutas, conforme já combatido na instrução anterior (peça 93, p. 11), se os responsáveis não agiram com dolo, agiram, ao menos, com culpa por negligência, e isso basta para que esta Corte de Contas, com base na responsabilidade subjetiva, cujo elemento essencial é a culpa, aplique-lhes a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

109. *Deste modo, após a análise dos novos elementos, entendeu-se que a argumentação apresentada não foi capaz elidir a culpabilidade das condutas dos petionários acerca da irregularidade em discussão (projeto básico deficiente), não havendo quaisquer novos fatos que merecessem ser recepcionados como ensejadores de mudar o entendimento firmado na instrução*

pretérita (peça 93).

110. Assim sendo, propôs-se a rejeição das razões de justificativa apresentadas e a aplicação da multa prevista no art. 58, Inciso II, da Lei 8.443/1992, ao Srs. Vicente Gullo, Marcelo Rosa Renno Gomes e Simon Ricardo Sanandres.

111. Além disso, quanto à responsabilização do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, então Presidente da Petrobras à época da ocorrência ora tratada, como existe processo de contas em andamento (TC 025.481/2007-8) referente ao exercício de 2006, o qual, nos termos do Acórdão 2.178/2011-TCU-2ª Câmara, encontra-se sobrestado até o julgamento definitivo dos processos: 009.830/2006-3 (Refinaria Duque de Caxias), 010.508/2008-5 (Refinaria Duque de Caxias), 005.624/2009-1 (Cenpes), 010.546/2009-4 (Repar) e 021.470/2009-2 (Repar), propõe-se a rejeição de suas razões de justificativa e o encaminhamento da decisão proferida nos autos do presente processo à SecexEstat, como subsídio ao exame das contas do então Presidente da Petrobras nos autos do TC 025.481/2007-8, vez que sua conduta e possível culpa in vigilando poderão ser analisadas em um contexto mais amplo, considerando irregularidades apontadas em diversas obras da Petrobras realizadas sob sua gestão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

112. Ante o exposto, não havendo quaisquer novos fatos que mereçam ser recepcionados como ensejadores de mudar o entendimento firmado na instrução acostada à peça 93, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

112.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Vicente Gullo, CPF: 411.317.037-15, à época gerente da ENGENHARIA/IEABAST/EAB da Petrobras, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, por assessorar os estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, que culminou na necessidade de alteração da metodologia construtiva após a celebração do contrato TUM 3/2006, implicando um aditivo de 84,51% sobre o valor inicialmente contratado;

112.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Marcelo Rosa Renno Gomes, CPF: 201.359.636-72, à época gerente da ENGENHARIA/IETEG/ETEG da Petrobras, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, pela elaboração e coordenação dos estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, que culminou na necessidade de alteração da metodologia construtiva após a celebração do contrato TUM 3/2006, implicando um aditivo de 84,51% sobre o valor inicialmente contratado;

112.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Simon Ricardo Sanandres, CPF: 466.725.167-00, gerente setorial da ENGENHARIA/IETEG/ETEG/EDUT da Petrobras, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, pela elaboração do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus – conforme ART 6110/2005-CREA/AM – que culminou na necessidade de alteração da metodologia construtiva após a celebração do contrato TUM 3/2006, implicando um aditivo de 84,51% sobre o valor inicialmente contratado;

112.4. fixar o prazo de 15 dias, a contar das notificações, para que os responsáveis supracitados comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU, o recolhimento das respectivas multas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

112.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendidas as notificações;

112.6. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, CPF: 042.750.395-72, e encaminhar cópia da decisão proferida nos autos do presente processo, bem

como do relatório e voto que a embasaram, à Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ), detentora da clientela da Petróleo Brasileiro S.A., como subsídio ao exame das contas do então Presidente da Petrobras nos autos do TC 025.481/2007-8;

112.7. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, aos Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Vicente Gullo, Marcelo Rosa Renno Gomes e Simon Ricardo Sanandres, à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), à Petrobras Gás S.A. (Gaspetro), à Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG) e ao Ministério de Minas e Energia (MME)”.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de levantamento de auditoria com o intuito de fiscalizar a execução das obras de implantação do gasoduto Urucu-Coari-Manaus, localizadas no Estado do Amazonas.

2. O empreendimento é de responsabilidade do Sistema Petrobras. Especificamente, o gasoduto foi autorizado pela Agência Nacional de Petróleo em nome da empresa Transportadora Associada de Gás (TAG), que é subsidiária da Petrobras e possui o encargo de operar a planta. A Petrobras criou também a Transportadora Urucu-Manaus (TUM), sociedade de propósito específico (SPE), com o objetivo de construir a obra e obter os financiamentos necessários à empreitada.

3. As obras de implantação do gasoduto foram divididas em três lotes: Lote A (279km), Lote B1 (196km) e Lotes B2 (186km). Estes autos tratam do Lote B1.

4. Para a implantação do trecho referente ao Lote B1, com extensão de 196,6 km, foi emitido o Convite 002/2005 para empresas selecionadas. A licitação redundou fracassada ante os preços excessivos praticados pelos licitantes.

5. Foi então realizada a contratação direta do Consórcio Amazonas Gás (empresas Andrade Gutierrez/Carioca Engenharia) – contrato TUM 03/2006, assinado em 19/07/2006, no valor inicial de R\$ 666,7 milhões, sob o regime de empreitada por preços unitários.

6. Durante os trabalhos de fiscalização, verificou-se que esse valor inicial da contratação foi aditivado em R\$ 561,9 milhões, o que equivale ao percentual aproximado de 84,3% e extrapola os limites máximos de 25% estabelecidos no item 7.2, alínea 'b', do Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. (aprovado mediante o Decreto 2.745/1998) e no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

7. Os motivos da realização do aditivo constam do Parecer Jurídico que justificou o procedimento (peça 5, p. 140):

“Conforme explicitado no relatório final de negociação, a execução dos serviços se dá em condições substancialmente diversas daquelas originariamente previstas à época da apresentação da proposta vencedora – em decorrência do deslocamento do período em que serão realizados e de que, ao contrário do que se previa, mesmo na janela seca, o solo permaneceu encharcado, inviabilizado o trânsito de equipamentos”. (grifou-se)

8. Em síntese, os aditivos previram a alteração da logística de transporte de tubos para 71 km do empreendimento (utilização de helicópteros) e a alteração da metodologia construtiva em outros 36 km (abertura de valas, soldagem e assentamento dos tubos na época da cheia, mediante a utilização de balsas).

9. Mediante o Acórdão 714/2102-Plenário, registrou-se que a então 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-3) não constatou a existência de sobrepreço no empreendimento. Entretanto, foi decidido que, além do Presidente da Petrobras já ouvido em audiência, deveriam ser identificados os demais agentes do Sistema Petrobras que autorizaram a realização da licitação das obras com base em projeto insuficiente, a fim de que se proceda à audiência desses responsáveis.

10. Assim, foram instados a se manifestar os seguintes dirigentes da estatal:

a) Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (Diretor Presidente da Petrobras): pela “realização de licitação para a construção do gasoduto Urucu-Manaus com a existência de um projeto básico deficiente (sem que houvessem sido elaboradas as sondagens)”;

b) Sr. Vicente Gullo (Gerente de Engenharia): por “assessorar os estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, que ensejou a necessidade de alteração da metodologia construtiva após a celebração do contrato TUM 003/06”;

c) Sr. Marcelo Rosa Renno Gomes (Gerente de Engenharia): pela “elaboração e coordenação dos estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, que ensejou a necessidade de alteração da metodologia construtiva após a celebração do contrato TUM 003/06”;

d) Sr. Simon Ricardo Sanandres (Gerente de Engenharia): pela “elaboração de um projeto básico deficiente do gasoduto Coari-Manaus, conforme Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, que ensejou a necessidade de alteração da metodologia construtiva após a celebração do contrato TUM 003/06”.

11. Ao tratar dos fatos pelos quais os responsáveis foram ouvidos em audiência, entendo que eles devem ser analisados sob dois aspectos. Primeiro, cabe averiguar se as contratações ocorreram com base em projeto básico deficiente. Segundo, em sendo confirmada a deficiência do projeto básico, cabe averiguar se ela deu causa aos aditivos contratuais referentes a mudanças da metodologia construtiva.

II

12. O art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 define projeto básico como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço e que possibilite a avaliação do custo da obra.

13. Já o item 1.3 do Decreto 2.745/1998 (Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras) define que nenhuma obra ou serviço será licitado sem a aprovação do projeto básico respectivo, com a definição das características, referências e demais elementos necessários ao perfeito entendimento, pelos interessados, dos trabalhos a realizar.

14. Consoante exposto no relatório, “*as duas normas convergem no sentido de que o Projeto Básico deve possuir elementos suficientes à perfeita caracterização do objeto licitado, o que confere mais transparência ao procedimento licitatório, contribuindo para a isonomia do certame*”.

15. Mesmo nas hipóteses em que a legislação permite a contratação mediante anteprojeto de engenharia, é exigida a elaboração de sondagens para a caracterização do objeto a ser licitado (arts. 9º, § 2º, da Lei 12.462/2011 e 74, § 1º, inciso IV, do Decreto 7.581/2011).

16. No caso em tela, a obra em questão dependia fortemente do estabelecimento da metodologia construtiva a ser adotada, a qual deveria ser definida de acordo com a capacidade de suporte dos solos, a ser verificada mediante pareceres de sondagens. A importância da metodologia é evidenciada pelo fato de que sua alteração deu causa a 84% de acréscimo no valor inicialmente contratado.

17. Nesse sentido, assim se manifestou a unidade técnica:

“70. *É preciso frisar que o objeto em questão se trata de obra empreendida na Região Amazônica, região notoriamente conhecida por seus difíceis acessos e suas condições pluviométricas adversas. Portanto, é de se esperar, do ponto de vista de um gestor médio, que a metodologia de transporte de insumos e equipamentos naquela região tenha impacto significativo na viabilidade do empreendimento, tanto nos aspectos de custo quanto de prazo de execução, demandando estudos que permitam sua apropriada definição no Projeto Básico da obra*”. (grifou-se)

18. Era, pois, exigível que a definição da metodologia construtiva e sua orçamentação considerasse as conclusões dos trabalhos de sondagem.

II.1

19. Como já exposto, a fase externa da licitação teve início em 22/07/2005 com a expedição dos convites. Em 13/04/2006, iniciaram-se os procedimentos de negociação para a realização de contratação direta, o que culminou com a contratação em 19/07/2006.

20. O relatório de sondagem, entretanto, somente foi efetuado em junho de 2006, um mês antes da contratação e depois do início dos procedimentos de licitação e de negociação (peça 14, p. 81). Ou seja, pode-se concluir que as sondagens não foram consideradas na elaboração do projeto básico que deu suporte à contratação.

21. As próprias conclusões desse relatório de sondagem indicam que a metodologia construtiva não foi objeto de maiores considerações quando da elaboração do projeto básico que serviu de referência para a contratação:

“Essas sugestões visam fornecer subsídios técnicos para os possíveis procedimentos de intervenção do solo. A sequência de sugestões é fomentada conforme as subdivisões realizadas anteriormente, ou seja, por trechos.

...

Para o TRECHO "A" [46,7 km de extensão] ocorrem terrenos que sofrem pouca ou nenhuma influência de eventos de inundação.

A principal característica deste segmento é a configuração predominantemente acidentada do terreno, atravessando brejos e turfeiras formadas em áreas de cabeceiras, com floresta muito densa e de grande porte sobrejacente, devendo a construção estar atenta à essa condição de interferência natural, a fim de equacionar questões de logística e movimentação de maquinário e de pessoal em campo.

Para o TRECHO B e C [44,7 km e 35,3 km de extensão, respectivamente] ... Configuram solos com peculiaridades construtivas no que diz respeito à pegajosidade do material que é constituinte das vastas áreas susceptíveis às inundações sazonais. São terrenos escorregadios e com elevado poder aderência à máquinas, equipamentos e ferramentas, devendo o construtor estar atento a essa condição natural imposta pelo ambiente local. Ocasionalmente será necessária a utilização de tubulações concretadas para suportar a variação do lençol freático, visando a minimização de efeitos de fluabilidade negativa dos dutos dispostos nestes terrenos.

Para o TRECHO D, E e F [45,9 km, 60,8 km e 65,6 km de extensão, respectivamente] Classificados como terra firme ... Configuram solos que aparentemente apresentam poucas dificuldades construtivas.

Para o TRECHO G [83,5 km de extensão] ... Para esses terrenos sugere-se a utilização de materiais com características geotécnicas melhores, para o fechamento das valas que contenham os tubos, a fim de oferecer maior segurança e compacidade dessas intervenções no terreno.

...

Os dados expostos nesse documento servem de subsídio para as construtoras responsáveis, na ocasião da construção e montagem da tubulação, caracterizarem os diversos segmentos com base essa classificação e calcularem os diversos dimensionamentos para os diferentes terrenos atravessados pela diretriz do traçado”. (grifou-se)

22. O relatório do Grupo de Trabalho que avaliou a celebração dos aditivos também confirma que a metodologia de execução foi deixada a cargo da contratada e não foi objeto de adequado planejamento prévio (peça 5, 87):

“A proposta técnica da CONTRATADA resultante da negociação estabeleceu toda a sistemática de mobilização, logística, métodos de trabalho, dimensionamento dos recursos de mão de obra e equipamentos, bem como aquisição dos materiais”. (grifou-se)

23. Do mencionado Parecer Jurídico que apreciou a celebração dos aditivos, também se extrai tal entendimento (peça 5, p. 129):

“Além disso, segundo alegado peça Consag, na mencionada correspondência, o escopo do Contrato foi substancialmente alterado, tendo em vista a inconsistência do projeto básico, em especial com relação a alteração da cota de alagamento. A título exemplificativo, a quantidade de tubos prevista com flutuação negativa contemplada na planilha de preços teve um acréscimo de 52%”. (grifou-se)

24. A ausência de maiores estudos do solo também é demonstrada pelas próprias alegações da Petrobras, quando afirma que *“a obra do Lote B1 foi pensada e projetada para ser realizada como um todo, não tendo sido, na época, da contratação, subdividida em trechos”.* (grifou-se) (peça 14, p. 16)

II.2

25. Como justificativa para efetuarem a contratação sem considerar os dados de sondagem, os responsáveis argumentam que consideraram as metodologias construtivas em outras obras similares na região e que, ante o cronograma do empreendimento, não havia tempo hábil para o aprofundamento dos estudos antes dos procedimentos de licitação e contratação.

26. Quanto ao primeiro argumento, mais uma vez me socorro dos apontamentos da unidade técnica:

“De fato, antes do trecho B1, a Petrobras executou obras similares na região (Lotes A e B2) e, ao que consta nos anexos à peça 103 (itens não digitalizáveis), a maior parte desses gasodutos foi executada pelo método convencional. Contudo, em que pese tratar de obras na mesma região (região amazônica), o fato de ter havido sucesso em uma obra não significa que assim o será em outra. É preciso ponderar o trecho B1 sozinho possui quase 196km de extensão e, em uma obra dessa envergadura, é de se esperar que haja condições de solo bastantes diversas ao longo da construção, motivo pelo qual são necessários estudos do solo. ...

57. Ademais, é de se esperar que o nível de estudo do projeto para suporte à licitação, contratação e construção de um empreendimento seja proporcional à materialidade e aos riscos esperados na execução das obras”. (grifou-se)

27. Por outro lado, mesmo que a metodologia construtiva convencional (utilização de veículos e equipamentos em áreas secas) utilizada em obras anteriores fosse compatível com as diferentes capacidades de suporte dos terrenos na obra em tela, como alegaram supor os responsáveis, era exigível que o comportamento do solo merecesse uma análise mais acurada quando da elaboração do projeto básico. Isso porque a extensão do empreendimento estaria a indicar que a capacidade de suporte do solo deveria variar ao longo da diretriz do gasoduto, o que implicaria diferentes produtividades na utilização dos veículos e equipamentos e, por consequência, a necessidade de ajustes na orçamentação.

28. Em suma, não considerar que uma obra com 196 km de extensão deve apresentar diferentes tipos de solos constitui uma simplificação indevida da orçamentação com o condão até mesmo de comprometer as estimativas de preços efetuadas pela estatal.

29. A necessidade ou urgência na execução do empreendimento, por sua vez, não afasta os comandos normativos que exigem a adequada caracterização do objeto a ser contratado pela administração pública.

30. Permanecem, válidas, pois, as seguintes constatações efetuadas no voto condutor do Acórdão 714/2012-Plenário:

“é patente que a Petrobras deixou de investir suficientemente na fase de projeto, preferindo desprezar etapas importantes do planejamento e que poderiam assegurar ritmo de execução contínuo e isento dos previsíveis questionamentos por parte dos órgãos de controle”. (grifou-se)

31. Feitas essas considerações, na linha dos pareceres precedentes, considero que restou confirmada a falha consistente na realização de contratação com base em projeto básico deficiente ou incompleto.

III

32. Trato agora de avaliar se há relação de causa e efeito entre a existência de projeto básico deficiente e os aditivos contratuais referentes à alteração da metodologia construtiva.

33. Quanto da execução do empreendimento, em alguns trechos, a utilização de veículos e equipamentos com esteiras com baixa taxa de compressão em vez de rodas não foi suficiente para a execução dos trabalhos (método convencional), pois a instabilidade do solo não permitiu condições mínimas de operação, nem sob grande improdutividade.

34. Foram, então, adotadas alternativas construtivas que permitiam a execução dos serviços no período da cheia, mediante a utilização de balsas onde eram instaladas as escavadeiras e soldados os tubos. Essa alteração de metodologia construtiva deu causa, como motivo principal, aos significativos aditivos contratuais.

35. Argumenta a unidade técnica que caso tivessem sido considerados no projeto básico os mencionados pareceres de sondagem, essas novas metodologias construtivas já teriam sido incorporadas na contratação original e os aditivos que extrapolaram os limites legais não se fariam necessários.

36. Entretanto, em relação aos trechos mais críticos do empreendimento, assim constou do relatório de sondagem (peça 14, p. 130):

“Trata-se de terrenos com característica de elevada pegajosidade muitas vezes encontrados submersos nos períodos das cheias ou mesmo encontram-se constantemente inundados, onde predominam os processos deposicionais. São também terrenos escorregadios e com elevado poder de aderência às máquinas, equipamentos e ferramentas, devendo o construtor estar atento a essa condição natural imposta pelo ambiente local a fim de promover a segurança na movimentação de maquinário pesado sobre os terrenos desse intervalo”. (grifou-se)

37. Ou seja, embora tenham exposto a difícil situação dos solos, os pareceres de sondagem sempre consideraram a utilização da metodologia convencional para a execução dos serviços. Ademais, esse tipo de composição do solo também foi encontrado em outros trechos da execução do gasoduto, sem que tenha sido necessária descartar a metodologia convencional.

38. Sob essa ótica, vislumbro plausibilidade nas alegações dos responsáveis no sentido de que não havia como se prever que seria necessário a alteração da metodologia antes do início da execução contratual. A respeito, observo que não foi apontada pela unidade técnica que tipo de estudo deveria ter sido feito pelos responsáveis que permitisse antever o fracasso parcial da metodologia convencional.

39. Registro que o Grupo de Trabalho da Petrobras apresentou as metodologias alternativas depois do início do contrato e de ter sido verificada na prática a inconveniência da metodologia convencional para alguns trechos da obra. As novas metodologias utilizadas, ademais, eram inovadoras e com caráter de ineditismo, o que dificulta a conclusão de que teriam sido vislumbradas em estudos que não considerassem a experiência efetivamente vivenciada quando da execução da obra.

40. Em sendo assim, embora o Projeto Básico tenha sido deficiente, não vislumbro nos autos elementos suficientes para permitir a conclusão de que essa deficiência tenha provocado os aditivos em questão.

41. Essa constatação, embora não permita que se considere lícita a conduta dos agentes responsáveis pelo Projeto Básico, deve ser considerada quando da dosimetria das penas.

IV

42. Passo a tratar da responsabilização pelos fatos inquinados.

43. De início, trato das defesas apresentadas em peça única pelos Gerentes de Engenharia, Srs. Vicente Gullo, Marcelo Rosa Renno Gomes e Simon Ricardo Sanandres.

44. Em essência, esses gestores confirmam que foram os responsáveis pela elaboração do projeto básico do empreendimento. Entretanto, alegam que a metodologia construtiva não estava no escopo desses trabalhos. Assim, segundo os responsáveis, o limite de sua atuação foi o desenho dos gasodutos acompanhado das diretrizes, especificações de materiais e quantidades. Não cabia a eles, portanto, definir a metodologia de transporte dos insumos e equipamentos, bem como a logística necessária para tanto.

45. Entretanto, não há nos autos elementos que corroborem essa alegação. Isso porque, em resposta à diligência, a Petrobras encaminhou documentação demonstrando que esses responsáveis detinham as atribuições de gerência e coordenação do empreendimento como um todo, sem ressaltar que determinada parcela do projeto seria de responsabilidade de outros agentes (peça 35).

46. Feitas essas considerações, entendo pertinente a aplicação aos responsáveis, individualmente, da pena de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos:

– Sr. Vicente Gullo, por ter assessorado a elaboração do projeto do gasoduto Coari-Manaus, com metodologia de transporte de insumos e equipamentos deficiente, no valor de R\$ 10.000,00;

– Sr. Marcelo Rosa Renno Gomes, por ter coordenado e elaborado os estudos técnicos e de viabilidade do Projeto Básico deficiente, no valor de R\$ 15.000,00;

– Sr. Simon Ricardo Sanandres, por ter sido o responsável técnico pelo Projeto Básico e assinado a Anotação de Responsabilidade Técnica, no valor de R\$ 20.000,00.

V

47. Trato agora da responsabilização do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, então Presidente da Petrobras.

48. Esse responsável não participou diretamente dos atos inquinados nestes autos. Assim, sua responsabilização somente pode decorrer caso se constate falhas no exercício geral dos deveres de fiscalização hierárquica a cargo do dirigente máximo da entidade (culpa *in vigilando* ou *in eligendo*).

49. Ora, creio que esse tipo de apreciação deve ser efetuada no conjunto da gestão, quando se poderá, ante o plexo de atribuições do gestor, avaliar em que medida era exigível conduta diversa e se a ocorrência aqui tratada constituiu em fato isolado ou é exemplo de uma prática reiterada de contratações baseadas em projetos básicos deficientes.

50. Posto isso, entendo caber a juntada dos presentes autos às contas ordinárias da entidade – exercício de 2006 – para que os fatos aqui tratados, em relação ao Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, sejam considerados quando do julgamento dessas contas.

51. Diante do exposto, incorporando como razões de decidir as ponderações da unidade técnica não conflitantes com o aqui exposto, e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de novembro de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 3005/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.353/2008-8.
- 1.1. Apensos: 008.725/2006-3; 023.024/2013-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Responsáveis: José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72), Vicente Gullo (CPF 411.317.037-15), Marcelo Rosa Renno Gomes, (CPF 201.359.636-72) e Simon Ricardo Sanandres (CPF 466.725.167-00)
4. Órgão/Entidade: Transportadora Associada de Gás S. A. Grupo Petrobras
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SeinfraElétrica
8. Advogados constituídos nos autos: Márcio Monteiro Reis (OAB/RJ 93.815), Fernando Villela de Andrade Vianna (OAB/RJ 134.601); Cristiana Muraro Tarsia (OAB/RJ 164.957); Christiane Rodrigues Pantoja (OAB/DF 15.372)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria realizado com o intuito de fiscalizar a execução das obras de implantação do trecho Coari-Manaus do gasoduto Urucu-Manaus, localizado no Estado do Amazonas (Fiscobras 2008),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, nos termos dos arts. 1º, inciso II, 43 e 45 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. aplicar, individualmente, nos respectivos valores indicados, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos seguintes responsáveis:

Responsável	Valor (R\$)
Sr. Vicente Gullo	10.000,00
Sr. Marcelo Rosa Renno Gomes	15.000,00
Sr. Simon Ricardo Sanandres	20.000,00

- 9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que os responsáveis de que trata o subitem anterior comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU – RI/TCU), o recolhimento ao Tesouro Nacional das referidas quantias, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

- 9.3. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas a notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

- 9.4. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o devido pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU);

- 9.5. apensar os presentes autos às contas ordinárias da entidade, referentes ao exercício de 2006 (TC 025.481/2007-8), para que os fatos aqui tratados sejam considerados quando do julgamento das contas do Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo.

10. Ata nº 48/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/11/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3005-48/15-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), José Múcio Monteiro, Ana Arraes 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)
RAIMUNDO CARREIRO
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício