

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 011.461/2014-4.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidades: Petrobras Negócios Eletrônicos S.A.-MME; Petróleo Brasileiro S.A.

Responsável: Maria das Graças Silva Foster (694.772.727-87).

Advogados constituídos nos autos: Carlos Roberto Siqueira Castro (OAB/DF 20.015); Márcio Monteiro Reis (OAB/RJ 93.815); Fernando Villela de Andrade Vianna (OAB/RJ 134.601); Renato Otto Kloss (OAB/RJ 117.110); Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683); Rodrigo Allexander Calazans Macedo (OAB/RJ 123.041); Cristiana Muraro Tarsia (OAB/RJ 164.957); Juliana Cavalcante Aguiar Cruz da Silva (OAB/RJ 149.564); Thales Tebet da Cruz (OAB/RJ 155.987); Priscilla De Souza Pestana (OAB/RJ 162.556); Mariana Macedo Pessanha Fernandes (OAB/RJ 158.482); Frederico Maia Mascarenhas (OAB/RJ 155.437); Bruna Caram Rodrigues Costa (OAB/RJ 159.584); Torquato Jardim (OAB/DF 2.884); Christiane Rodrigues Pantoja (OAB/DF 15.372); Rafael Ferraresi Holanda Cavalcante (OAB/DF 14.587); Rogéria de Melo (OAB/DF 20.406); Polyanna Ferreira Silva (OAB/DF 19.273); Ângela Burgos Moreira (OAB/DF 20.598); Fernando Sucupira Moreno (OAB/DF 22.425); Eduardo Rodrigues Lopes (OAB/DF 29.283); Jorge Machado Antunes de Siqueira (OAB/DF 33.524); e outros.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. EXAME DA ECONOMICIDADE, EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DOS PROCESSOS DE TRABALHO ASSOCIADOS AO CADASTRO DE FORNECEDORES DE BENS E SERVIÇOS DA PETROBRAS. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Em exame, relatório de auditoria de natureza operacional realizada na Petrobras e na Petronect (Procurement Negócios Eletrônicos S/A), no período de 12/5/2014 a 30/9/2014, com o objetivo de examinar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos principais processos de trabalho relacionados ao Cadastro de Fornecedores de bens e serviços utilizado pela Petrobras, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

2. Transcrevo, a seguir, o relatório final da fiscalização, que integra a peça 174, com os ajustes de forma pertinentes:

1- APRESENTAÇÃO

1.1- Contextualização

Trata-se de ação de controle na modalidade Auditoria (Natureza Operacional – inciso II do art. 239 do Regimento Interno do TCU – RITCU), com o objetivo de examinar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos principais processos de trabalho relacionados ao Cadastro de Fornecedores de bens e serviços utilizado pela Petrobras, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. A ação de controle foi promovida no âmbito das empresas Petrobras e Petronect.

1.2- A Petrobras

A Petrobras é uma sociedade de economia mista de capital aberto vinculada ao Ministério de Minas e Energia. De acordo com o estatuto social (peça 86, fonte: investidorpetrobras.com.br, acesso em 28/4/2014), dedica-se, diretamente ou por meio de suas subsidiárias e controladas, à pesquisa, lavra, refinação, processamento, comércio e transporte de petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, além das atividades vinculadas à energia, podendo promover pesquisa, desenvolvimento, produção, transporte, distribuição e comercialização de todas as formas de energia, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins.

Foi constituída em 1953 pelo governo brasileiro, a fim de conduzir as atividades correlatas à indústria de petróleo e gás natural. A companhia começou suas operações em 1954 e durante aproximadamente quarenta anos conduziu com exclusividade as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural e de refino no Brasil. A Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997) eliminou o direito exclusivo da Petrobras de conduzir atividades de petróleo e gás natural, e permitiu a concorrência em todos os aspectos da indústria no Brasil. Desde então, a companhia opera em um ambiente teoricamente em livre competição com outras empresas. Na prática, contudo, exerce o monopólio econômico de fato na grande parte dos segmentos do setor de petróleo e gás natural no território nacional, ou é detentora da maior parte dos negócios nos mercados e operações onde atua como empresa do setor de energia.

A Petrobras é a empresa líder do Grupo Petrobras. De acordo com o último levantamento identificado pela equipe de fiscalização (peças 89 e 90), conta com 292 empresas. O capital social da Petrobras em 31/3/2014 encontra-se descrito na peça 87 (fonte: investidorpetrobras.com.br, acesso em 28/4/2014).

As atividades do Grupo Petrobras abrangem os seguintes segmentos de negócios: Exploração e Produção (E&P); Abastecimento; Gás e Energia (peça 88). Além das três áreas indicadas, a companhia também atua nas áreas de biocombustíveis e na área internacional, esta última abrangendo as atividades de exploração e produção de hidrocarbonetos, de abastecimento de combustíveis e derivados de petróleo, bem como de gás e energia realizadas no exterior.

1.3- A Petronect

A Procurement Negócios Eletrônicos S/A – Petronect é uma empresa do Grupo Petrobras que surgiu por meio de uma associação da Petrobras Negócios Eletrônicos S/A (e-Petro) com as empresas SAP Brasil Ltda. e Accenture do Brasil S/A. É responsável pela administração do portal Petronect (www.petronect.com.br). Trata-se de uma empresa que tem como objetivo, dentre outros, o provimento de serviços de comércio eletrônico.

2- INTRODUÇÃO

2.1- Visão geral do objeto

O objeto principal da fiscalização é o Cadastro de Fornecedores de Bens e Serviços da Petrobras. Para fins do presente trabalho, entende-se o cadastro como sendo os bancos de dados e os demais sistemas, informatizados ou não, contendo e operando registros de informações de empresas interessadas na prestação de serviços ou no fornecimento de bens para a estatal, conforme previsão do item 4.1 do anexo ao Decreto 2.745/1998.

2.2- Deliberação que originou o trabalho

A fiscalização originou-se de despacho do ministro José Jorge, de 8/4/2013, em vista de proposta de fiscalização constante do TC-006.094/2014-7.

2.3- Objetivo, escopo e questões de auditoria

A auditoria teve por objetivo examinar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos principais processos de trabalho relacionados ao cadastro, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar a forma como os recursos estão sendo aplicados, foram formuladas as questões adiante indicadas:

- 1) O cadastro está possibilitando adequado acesso da estatal aos mercados nacionais de fornecedores de bens e serviços?
- 2) O cadastro está possibilitando adequado acesso à Petrobras pelas empresas que compõem os mercados nacionais de fornecedores, em especial às de pequeno e médio porte?

São dimensões da presente auditoria: Economicidade; Eficiência; Eficácia; Efetividade; Equidade; Transparência; Legalidade; Legitimidade e Sustentabilidade.

O escopo da fiscalização envolveu a apreciação de atos e fatos envolvendo a Petrobras e a Petronect, afetos ao objetivo e aos objetos da fiscalização. Envolveu atos realizados pelas empresas e respectivos controladores, órgãos, gestores, empregados e colaboradores (desde que ocorridos em território nacional e sob a jurisdição da lei brasileira), no período de 1/1/2011 até o final da Fase de Execução (12/9/2014). A investigação ocorreu com ênfase nos atos e fatos a partir de 26/4/2012, data em que a Petrobras e a Petronect implementaram o novo sistema de Cadastro de Fornecedores (peça 93, p. 6). Para os fins da presente fiscalização, foram considerados os conceitos constantes do Anexo 1.

Apesar de o cadastro ser uma ferramenta de gestão baseada fortemente em tecnologia da informação e comunicação (TIC), não fez parte do escopo da auditoria a avaliação dos métodos e ferramentas informatizadas aplicadas na gestão dos sistemas de TIC que o suportam.

2.4- Metodologia utilizada

O trabalho orientou-se pelo conjunto de metodologias preconizadas no Manual de Auditoria de Natureza Operacional (Anexo da Portaria-Segecex 4/2010). O trabalho foi permanentemente norteado pelo Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas da União - TCU (Resolução-TCU 226, de 27/5/2009) e foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU. Além das normas apontadas, foi utilizado o Roteiro para Elaboração de Relatórios de Auditoria de Natureza Operacional, aprovadas pela Portaria-TCU 165/2004.

Foram elaboradas e utilizadas as matrizes de planejamento, de procedimentos e de achados, na forma adaptada a partir dos modelos sugeridos nos anexos I a III dos Padrões de Auditoria de Conformidade do TCU. Foi também elaborado cronograma de atividades que, inserido na matriz de procedimentos, materializa o plano de trabalho de auditoria (NAT, 94-97).

As técnicas de investigação mais utilizadas foram exame documental, entrevista e aplicação de formulário de pesquisa.

A documentação relativa à fase de planejamento da auditoria se encontra à peça 121. A documentação relativa às entrevistas e reuniões se encontra à peça 98. A relativa aos formulários de pesquisa aplicados à peça 83. O exame documental fundou-se nos documentos encaminhados em resposta aos ofícios de requisição emanados pela equipe de fiscalização (peça 129). As respostas foram encaminhadas à equipe de fiscalização em sua grande maioria por meio de cartas (peça 143), sendo alguns poucos elementos encaminhados também por e-mail. Com vistas a orientar a ação de controle, a equipe de fiscalização realizou levantamento nos registros das empresas fiscalizadas, bem como junto aos departamentos de Ouvidoria e de Auditoria da Petrobras (peças 122 e 123).

Ressalte-se que, para operacionalizar o processo de contratação com empresas fornecedoras, o registro de cada contrato, os controles de cada evento de pagamento, bem como a garantia da

preservação dos dados, os fluxos de processos nos sistemas da Petrobras e nos da Petronect são definidos, controlados e geridos pela Petrobras, sendo que o mesmo se aplica aos resultados de cada processo de contratação. Desta forma, a empresa Petronect não tem, segundo declaração da Petrobras (Carta MATERIAIS/REL-0002/2014, peça 143, p. 2), autonomia sobre qualquer um dos processos relativos às contratações da estatal, estando incluído neste conceito, a gestão do Cadastro de Fornecedores de Bens e Serviços. Portanto, a maioria das respostas apresentadas relativas à Petronect foram fornecidas com base na unicidade de desenvolvimento, operação, registro, controle, auditoria, a lteração, gestão e execução do macroprocesso Suprir Bens e Serviços por parte da Petrobras.

2.5- Limitações aos exames realizados

Causaram limitações aos exames realizados a não apresentação pela Petrobras à equipe de fiscalização:

- 1) Dos documentos que materializam a verificação pela estatal dos indicadores de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade em face da utilização do cadastro, solicitados por meio da requisição de auditoria 1.5;
- 2) Das demonstrações contábeis do exercício de 2013 da Petronect, solicitadas por meio da requisição de auditoria 4.4.1;
- 3) Dos documentos que informam o volume de aquisições realizadas pela Petrobras em operações em que houve seleção da empresa fornecedora mediante utilização do portal Petronect, em relação ao volume total anual em reais de aquisições da Petrobras no período de 1/1/2011 a 30/4/2014, solicitados por meio da requisição de auditoria 13.6.1.

As limitações aos exames, contudo, não foram ao ponto de implicar prejuízo importante às investigações.

2.6- Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

O VRF é de R\$ 199.170.488,29, conforme memória de cálculo à peça 96, representando o total gasto com investimentos e custeio no cadastro no período de 1/1/2011 a 30/4/2014. O valor foi calculado buscando analogia com o método indicado no item 2.1 do Anexo I da Portaria-TCU 222/2003, e teve em conta o fato de que o exame da materialidade nas auditorias operacionais é questão que se caracteriza por elevado grau de subjetividade (item 16 do Manual de Auditoria Operacional do TCU).

2.7- Benefícios estimados da fiscalização

Estima-se entre os benefícios da presente ação de controle o aumento da transparência da gestão, a melhoria em processos de trabalho e a melhoria da gestão administrativa. Os benefícios foram avaliados de acordo com a Portaria-TCU 82/2012 e com a Portaria-Segecex 10/2012 (item 4 da parte II das Orientações para Benefícios do Controle, Segecex/2012).

2.8- Impacto nas contas

Os resultados da presente ação de controle não impactam nas contas dos exercícios 2011 a 2014 da entidade fiscalizada.

2.9- Processos conexos

Não foram identificados processos conexos.

3- A GESTÃO E A UTILIZAÇÃO NO ÂMBITO DA PETROBRAS DO CADASTRO DE FORNECEDORES

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o resultado das investigações realizadas pela equipe de fiscalização nos registros da Petrobras, bem como as conclusões acerca da gestão e da utilização do cadastro no âmbito da companhia.

3.1- Contextualização

A estatal entende o cadastro como uma ferramenta de gestão, baseada fortemente em TIC (peças 85 e 93), aplicada nas atividades vinculadas ao processo de trabalho Suprir Bens, Serviços e Infraestrutura (peça 93, p. 4).

O Cadastro de Fornecedores, segundo a Petrobras (peça 93, p. 5), tem três objetivos principais: legal, empresarial e de desenvolvimento de mercados. Como objetivo legal, volta-se para atender às exigências do Decreto 2.745/1998 e preservar a Petrobras em questões legais relacionadas ao mercado fornecedor. Em relação ao objetivo empresarial, visa a proporcionar confiabilidade aos processos de compras e contratações, e aos bens recebidos ou serviços prestados à estatal. Em relação ao desenvolvimento do mercado, objetiva estimular o desenvolvimento das empresas dos mercados fornecedores de bens e serviços da companhia.

3.2- O regime simplificado de licitações e contratações da Petrobras

3.2.1- A constitucionalidade do regime simplificado

A estatal está submetida, sob a ótica do Direito Administrativo, a um regime jurídico misto. Em relação às suas aquisições de bens e de serviços, submete-se aos princípios gerais constantes do inciso XXI do art. 37, combinados com as normas do inciso III do § 1º do art. 173 da Constituição Federal, estas últimas regulamentadas pela Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997).

A Lei do Petróleo prevê, em seu artigo 67, que os contratos celebrados pela Petrobras para aquisição de bens e de serviços devem ser precedidos de procedimento licitatório simplificado definido em decreto. O decreto em questão é o 2.745/1998, que é regulamentado internamente na estatal pelo Manual Petrobras para Contratação – MPC (peça 99).

Discute-se acerca da aplicabilidade das regras da Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993) ou do art. 67 da Lei do Petróleo às licitações e contratações efetuadas pela Petrobras. O TCU, no TC- 016.176/2000-5, considerou que a Lei 9.478/1997 é inconstitucional na parte que estabelece o procedimento especial para licitação da Petrobras, entendendo ser aplicável à estatal a Lei 8.666/1993 quanto a matéria licitações e contratos. Em face disso, exarou a Decisão TCU-663/2002, e determinou à Petrobras que deixasse de aplicar o art. 67 da Lei 9.478/1997 e o Decreto 2.745/1998, em razão de sua inconstitucionalidade, e passasse a observar os ditames da Lei 8.666/1993 e o seu anterior regulamento próprio, até a edição da lei específica de que trata o § 1º do artigo 173 da Constituição Federal e respectiva regulamentação.

A Petrobras, em vista da decisão do TCU, ajuizou perante o STF mandado de segurança. O STF, em sede liminar, afirmou que a Petrobras está autorizada a fazer procedimento simplificado com base na Lei do Petróleo e no Decreto 2.745/1998 até o julgamento do mérito, podendo o TCU analisar a constitucionalidade de ato em caso concreto e não a constitucionalidade de norma em abstrato, salientando reconhecer a validade da Súmula TCU-347.

Uma vez que não há pronunciamento definitivo do STF acerca da matéria, e que os efeitos dos acórdãos do TCU que determinam a aplicação da Lei 8.666/1993 às licitações e contratações da Petrobras se encontram suspensos, a estatal continua utilizando as normas constantes do anexo ao Decreto 2.745/1998.

Ressalte-se que há vários outros mandados de segurança impetrados pela Petrobras, todos contra acórdãos do TCU nos quais se determinou a observância da Lei 8.666/1993. Está também pendente de julgamento o Recurso Extraordinário RE-441280, que trata da matéria.

3.2.2- As modalidades de licitação do regime simplificado

O Decreto 2.745/1998 prevê em seu anexo, no item 3.1, as modalidades de licitação concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Prevê também hipóteses de contratação direta, às quais diferem sensivelmente das modalidades e hipóteses previstas na Lei 8.666/1993 (Anexo 2), principalmente em relação ao grau de publicidade dos procedimentos.

O Decreto 2.745/1998 não prevê modalidade de licitação análoga ao pregão para aquisição de bens e serviços comuns (Lei 10.520/2002). Apesar de não existir impedimento para a Petrobras utilizar o

pregão em suas aquisições, não foi identificado pela equipe de fiscalização nos registros da estatal utilização de tal modalidade. Tal ausência pode ser explicada em vista do fato de que para a aquisição de bens e serviços comuns a companhia se vale geralmente de contratações diretas fundamentadas no instituto denominado internamente como “dispensa de licitação por valor”.

De acordo com o item 4.4.3.1 do MPC, “o valor para dispensa de licitação, na contratação de serviços e compras, é aquele aprovado pela Diretoria Executiva da Petrobras, levando-se em consideração as realidades específicas de cada Unidade e as políticas corporativas da Petrobras”.

Uma vez que é a própria estatal que define o limite para contratações por dispensa de valor, não está submetida, em princípio, a qualquer limite de valor. Não obstante, na prática, o limite auto imposto é atualmente de até R\$ 160 mil, de acordo com tabela de limites de competência da Petrobras (peça 100, p. 2).

3.2.3- Conclusão do tópico

Os efeitos dos acórdãos do TCU que determinam a aplicação da Lei 8.666/1993 às licitações e contratações da Petrobras se encontram suspensos, a estatal continua utilizando as normas constantes do anexo ao Decreto 2.745/1998, que remete à estatal a definição dos critérios para dispensa de licitação e para a escolha das modalidades de licitação. Repise-se que o limite para contratações por dispensa de valor não está submetido a qualquer limite de valor, salvo os definidos pela Diretoria Executiva da estatal.

3.3- As aquisições da estatal

3.3.1- O perfil das aquisições da estatal de acordo com a modalidade de licitação

A equipe de fiscalização avaliou o perfil das aquisições da estatal de acordo com a modalidade de licitação empregada, bem como o grau de utilização do cadastro nas aquisições (peças 132 a 136). As aquisições da Petrobras, contudo, são de tal forma complexas que o simples cálculo de seu volume apresenta dificuldade. A depender da forma de cálculo, o volume estimado de aquisições realizadas pela Petrobras pode variar significativamente. Alguns exemplos:

1) De acordo com a Demonstração do Valor Adicionado (DVA) da Petrobras (peça 124, p. 11), foram destinados pela empresa controladora para aquisições de Materiais, Energia, Serviços de Terceiros e Outros R\$ 74,979 bilhões em 2012;

2) De acordo com o Demonstrativo de Usos e Fontes, elaborado pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Dest (peça 125, p. 44), apenas os Dispendios Correntes com Materiais e Produtos (ou seja sem considerar investimentos) somaram R\$ 96,051 bilhões em 2012.

Em vista de tal dificuldade, a equipe de fiscalização optou por solicitar a estatal que elaborasse e apresentasse dados acerca do volume de aquisições (em número de processos e em valores em reais). As informações e a análise a seguir apresentadas têm como base os levantamentos e respostas fornecidas pela estatal a equipe de fiscalização.

Ressalte-se que o presente trabalho não apreciou os atos e fatos ocorridos na Petrobras relativos às modalidades concurso e leilão.

3.3.1.1- O volume de aquisições

Da investigação empreendida, verificou-se que, no período de 1/1/2011 a 30/4/2014, a estatal celebrou contratos para aquisição de bens e serviços no valor total de R\$ 368,9 bilhões.

CONTRATOS CELEBRADOS		
(R\$ bilhões)	VALOR	%
Bens	66,7	18%
Serviços	302,2	82%
TOTAL	368,9	100%

No mesmo período, a estatal pagou R\$ 177,3 bilhões pela aquisição de bens e serviços.

CONTRATOS CELEBRADOS		
(R\$ bilhões)	VALOR	%
CONTRATOS CELEBRADOS	368,9	100%
CONTRATOS PAGOS	177,3	48%

Em relação aos valores pagos, o quadro abaixo apresenta a segregação por bens e por serviços dos valores e do número de contratos.

CONTRATOS PAGOS				
	VALOR		CONTRATOS	
	R\$ bilhões	%	QUANTIDADE (mil)	%
Bens	41,4	23%	387	56%
Serviços	135,9	77%	308	44%
TOTAL	177,3	100%	695	100%

3.3.1.2- O perfil das aquisições em valores contratados

Os valores contratados no período considerado somaram R\$ 368.902.358.875,37, sendo 45% em contratações não precedidas de licitação. Sob esse prisma econômico, das aquisições totais precedidas de licitação, o percentual licitado na modalidade convite é de 99%. Por sua vez, a quantidade total de processos de contratação no período foi de 694.962, sendo 95% em contratações não precedidas de licitação. Sob esse viés quantitativo, dos processos de contratação precedidos de licitação, o percentual licitado na modalidade convite foi de 98%.

AQUISIÇÕES POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO: CONTRATADO				
AQUISIÇÕES	CONTRATOS		VALOR	
	QUANTIDADE	%	R\$	%
Precedidas de licitação	38.011	5%	202.158.440.310,77	55%
Não precedidas de licitação	656.951	95%	166.743.918.564,60	45%
TOTAL	694.962	100%	368.902.358.875,37	100%

Os valores contratados com bens somaram R\$ 66.675.831.127,76, sendo 79% do valor de contratações não precedidas de licitação (R\$ 52.911.033.722,73). Os contratados com serviços somaram R\$ 302.226.527.747,61, sendo 38% do valor de contratações não precedidas de licitação (R\$ 113.832.884.841,87).

3.3.1.3- O perfil das aquisições em valores pagos

Em tese, os valores pagos são subconjunto dos valores contratados.

Os pagamentos com aquisições totais de bens e serviços no período considerado somaram R\$ 177.279.062.449,36, em 694.962 contratos. Foram pagos 38% desse valor em contratações não precedidas de licitação, as quais corresponderam a 95% do número de contratações em que ocorreu pagamento.

AQUISIÇÕES POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO: PAGO

AQUISIÇÕES	CONTRATOS		VALOR	
	QUANTIDADE	%	R\$	%
Precedidas de licitação	38.011	5%	110.612.209.970,26	62%
Não precedidas de licitação	656.951	95%	66.666.852.479,10	38%
TOTAL	694.962	100%	177.279.062.449,36	100%

Os pagamentos de bens somaram R\$ 41.410.952.462,80, em 386.878 contratos. As contratações não precedidas de licitação (359.976 contratações com valores pagos de R\$ 22.301.239.561,07) respondem por 54% daquele valor e correspondem a 93% do número de contratos. No que tange às contratações de serviços, os pagamentos por serviços somaram R\$ 135.868.109.986,56, em 308.084 processos. Dessa feita, as contratações não precedidas de licitação (R\$ 44.365.612.918,03 pagos em 296.975 contratos) respondem por 33% daquele valor e correspondem a 96% do número de contratos.

3.3.1.4- O perfil das aquisições por áreas de negócio e suporte

A ÁREAS DA PETROBRAS: AQUISIÇÕES POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO					
e	ÁREA	CONTRATOS		VALOR	
		QUANTIDADE	%	R\$	%
u	ÁREAS DE NEGÓCIO	377.799	54%	311.075.324.001,05	84%
e	E&P	252.405	36%	240.368.969.041,54	65%
q	Abastecimento	99.215	14%	46.246.962.789,26	13%
u	Gás e Energia	26.179	4%	24.459.392.170,25	7%
i	ÁREAS DE SUPORTE	315.982	46%	57.827.034.874,32	16%
e	TOTAL GERAL	693.781	100%	368.902.358.875,37	100%

de fiscalização avaliou, em valores e número de contratos (requisições 11.7 a 11.18), o volume contratado no período de 1/1/2011 a 30/4/2014, voltados para as áreas de negócio da companhia, bem como para as funções de suporte da estatal (peças 137 a 140 e 150).

Cabe alertar o leitor para a pequena diferença entre o total do número de contratos apontado nesse tópico (693,8 mil processos) em relação ao apontado no tópico 3.3.1.2 (694,7 mil processos). Essa inconsistência (que provavelmente tem como razão o fato de as informações terem sido extraídas de bases de dados distintas – ou da mesma base, mas em datas distintas), no entender da equipe de fiscalização, não invalida o resultado das análises.

No segmento de negócio E&P, pouco mais da metade das aquisições em valor foram precedidas de licitação, a esmagadora maioria na modalidade convite.

E&P: AQUISIÇÕES POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO				
AQUISIÇÕES	CONTRATOS		VALOR	
	QUANTIDADE	%	R\$	%
Precedidas de licitação	10.585	4%	135.250.689.914,87	56%
Convites	10.568	4%	133.988.866.532,00	56%
Não precedidas de licitação	241.820	96%	105.118.279.126,67	44%

TOTAL	252.405	100%	240.368.969.041,54	100%
--------------	----------------	-------------	---------------------------	-------------

No segmento Abastecimento, a maioria das contratações em valor (73%) foram precedidas de licitação, sendo quase todo o valor em convites.

ABASTECIMENTO: AQUISIÇÕES POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO				
	CONTRATOS		VALOR	
AQUISIÇÕES	QUANTIDADE	%	R\$	%
Precedidas de licitação	11.113	11%	33.895.000.694,20	73%
Convites	11.013	11%	33.882.932.459,57	73%
Não precedidas de licitação	88.102	89%	12.351.962.095,06	27%
TOTAL	99.215	100%	46.246.962.789,26	100%

Em Gás e Energia, pouco menos da metade das aquisições em valor foram precedidas de licitação, a esmagadora maioria também na modalidade convite.

GÁS E ENERGIA: AQUISIÇÕES POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO				
	CONTRATOS		VALOR	
AQUISIÇÕES	QUANTIDADE	%	R\$	%
Precedidas de licitação	2.089	8%	11.462.690.419,41	47%
Convites	2.048	8%	11.456.650.955,50	47%
Não precedidas de licitação	24.090	92%	12.996.701.750,84	53%
TOTAL	26.179	100%	24.459.392.170,25	100%

As áreas de suporte da estatal apresentaram o pior índice em valor de contratações precedidas de licitação (37%), sendo quase todo o valor também em convites.

ÁREAS DE SUPORTE: AQUISIÇÕES POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO				
	CONTRATOS		VALOR	
AQUISIÇÕES	QUANTIDADE	%	R\$	%
Precedidas de licitação	13.043	4%	21.550.059.282,29	37%
Convites	12.595	4%	21.155.143.588,01	37%
Não precedidas de licitação	302.939	96%	36.276.975.592,03	63%
TOTAL	315.982	100%	57.827.034.874,32	100%

3.3.2- O controle governamental das aquisições da Petrobras

Uma vez que as estatais se justificam primordialmente pela implementação das políticas públicas e que o Governo Federal se utiliza do poder de compra das entidades da Administração Pública Federal como mecanismo de políticas para o desenvolvimento do país, a equipe de fiscalização buscou compreender os mecanismos de avaliação governamental do grau de aderência das aquisições de bens e serviços da Petrobras às orientações emanadas pelo poder central.

O Ministério de Minas e Energia – MME é o ministério supervisor da Petrobras, com atribuições constantes no Decreto 7.798/2012. A equipe de fiscalização solicitou que a estatal informasse (requisição 5.1, peça 129, p. 39) quais são os mecanismos adotados pelo MME junto à Petrobras para planejar, acompanhar e avaliar as consequências sociais, econômicas e ambientais para o país das compras realizadas pela Petrobras, indicando os documentos produzidos pela estatal e encaminhados ao aludido ministério que informaram a materialização dos resultados dos aludidos planejamento, acompanhamento e avaliação.

O papel do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG consta dos incisos II, VIII e IX do art. 1º, art. 8º e art. 13, do Decreto 8.189/2014. Com vistas à compreensão do grau de aderência das aquisições de bens e de serviços da Petrobras às orientações emanadas pelo poder central, a equipe de fiscalização solicitou que a estatal informasse (requisição 5.1) quais são os mecanismos adotados pelo MPOG junto à Petrobras para planejar, acompanhar e avaliar as consequências sociais, econômicas e ambientais para o país das compras realizadas pelas empresas do Grupo Petrobras, indicando os documentos produzidos pela estatal e encaminhados ao aludido ministério que informam a materialização dos resultados dos aludidos planejamento, acompanhamento e avaliação.

Em resposta (Carta MATERIAIS-REL-0015/2014, peça 143, p. 35), a estatal informou que a Petrobras acompanha o Plano Plurianual (PPA), o Orçamento Anual de Investimento das estatais (OAI) e Programa de Dispêndios Globais (PDG). No que diz respeito ao planejamento, avaliação e consequências sociais ou ambientais para o país, decorrente da influência do poder de compra da estatal, a companhia esclareceu que a Petrobras não gera documentos específicos para o MME ou para o MPOG.

Cabe ressaltar que o TCU, por meio do TC 025.815/2008-2, realizou levantamento envolvendo o tema Governança no Setor Público, já havendo recomendações no sentido de aprimorar a governança do Governo Federal na Petrobras (AC-691/2001-TCU-P).

3.3.3- Conclusão do tópico

Da análise empreendida pode-se concluir que a estatal apresentou, no período de janeiro de 2011 a abril de 2014, elevado grau de aquisições não precedidas de licitação (contratações diretas), especialmente envolvendo aquisições para o E&P e de serviços. Isso implica risco de vulneração ao princípio das aquisições precedidas de licitação constante do art. 37 da Constituição Federal. Pode-se constatar, ainda, nas contratações precedidas de licitação no aludido período, a maciça utilização da modalidade convite na forma do Decreto 2.745/1998, que, por suas características, apresenta baixa transparência para o público (se comparado ao análogo da Lei 8.666/1993) e alta discricionariedade para o gestor na escolha das empresas convidadas. Tal constatação aponta para o risco de fragilização do princípio da publicidade, constante do *caput* do art. 37 da constituição Federal.

Cabe ressaltar que tais vulnerabilidades derivam da regulação a que estão submetidas as aquisições da Petrobras, que estimula o comportamento dos gestores da estatal no sentido de buscar processos de menor transparência em benefício da agilidade na contratação.

Não há indícios de que as funcionalidades do Cadastro de Fornecedores estejam contribuindo para agravar essa situação. Não obstante, uma vez que, na prática, é da livre escolha dos gestores da estatal as empresas de que a companhia adquire bens e serviços, há risco de que o ordenamento jurídico-normativo de licitações da companhia seja de transformando em aparato de natureza meramente ornamental, voltado para proporcionar apenas aparência de que a empresa cumpre com o princípio constitucional.

Além disso, era de se esperar a existência de mecanismos específicos do Poder Executivo federal com vistas a supervisionar detidamente as aquisições da Petrobras e suas consequências. Não obstante, e em que pese a equipe de fiscalização não haver investigado profundamente as formas adotadas pelo MME e pelo MPOG junto à Petrobras para planejar, acompanhar e avaliar as consequências sociais, econômicas e ambientais para o país das compras realizadas, há indícios que nenhum dos dois ministérios mantém mecanismos especificamente voltados para tal.

3.4- A cadeia de valor da Petrobras

A cadeia de valor da Petrobras é composta por três processos de trabalho principais: Gestão, Negócio e Suporte.

Negócio é o processo gerencial em que estão representadas as atividades essenciais da entidade geradoras de receitas e agregadoras de valor aos clientes da estatal. Contempla as atividades de finalísticas da Petrobras, na forma de seu estatuto social (peça 86) e em alinhamento com seu planejamento estratégico e plano de negócio e de gestão (peça 97).

Gestão é o processo em que estão representadas as atividades da entidade ligadas à funcionalidade da organização em seus aspectos de relacionamento entre os seus diversos departamentos e com as partes interessadas da entidade (clientes, governo etc.). Oferece suporte ao negócio da estatal. Tem impacto direto na capacidade do negócio da companhia, mas não agregam diretamente valor aos clientes da estatal.

Suporte é o processo em que estão representadas as atividades da entidade ligadas à funcionalidade da organização em seus aspectos de relacionamento em especial com os fornecedores da estatal. Oferece suporte ao negócio e a gestão. Tem impacto direto nas capacidades do negócio e da gestão da companhia, mas não agregam diretamente valor aos clientes.

3.4.1- O processo Suprir Bens, Serviços

O processo Suprir Bens, Serviços e Infraestrutura (Suprir B/S) vincula-se ao macroprocesso de Suporte, desdobrando-se em Suprir Bens e Serviços, Prover Arquitetura, Serviços e Soluções de Tecnologia da Informação e comunicação e Prover Instalações Prediais.

O processo Suprir B/S, no que se refere às aquisições em concreto, é funcionalmente transversal à estrutura organizacional da companhia, havendo departamentos responsáveis por contratações de bens e de serviços vinculados hierarquicamente à maioria das gerências executivas.

Em relação à elaboração das orientações corporativas do processo, bem como à avaliação corporativa dele, o departamento da estatal responsável é a gerência executiva de MATERIAIS. Ela é também responsável, em nível corporativo, pela realização da gestão da base de fornecedores, pela gestão da padronização de bens e de serviços e pela gestão do cadastro de bens e de serviços.

A descrição detalhada das principais atividades voltadas para a contratação de bens e de serviços se encontra à peça 120.

3.4.2- A governança do processo Suprir Bens e Serviços

O gestor do processo é o gerente executivo de MATERIAIS (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS), que também é titular da Comissão do processo Suprir Bens e Serviços (CSBS). Apesar de o gerente executivo de MATERIAIS ser o titular formal também da CSBS, essa atribuição é, na prática, do titular de MATERIAIS/OGBS (peça, 98, p. 20). A CSBS é vinculada diretamente à Diretoria Executiva (DE) e tem como atribuições:

- 1) Debater temas relacionados com as questões estratégicas relativas ao processo Suprir Bens e Serviços;
- 2) Propor Políticas, Diretrizes e Normas relativas ao processo;
- 3) Propor procedimentos corporativos relacionados ao processo;
- 4) Propor indicadores de desempenho relacionados ao processo;
- 5) Propor grupos de trabalho e subcomissões para apoiá-la no desempenho de suas atribuições;
- 6) Promover debates das principais questões, melhores práticas e lições aprendidas relacionadas ao processo.

Um esboço gráfico de como se estrutura a governança do processo se encontra na peça 85, pag. 18.

3.4.3- Conclusão do tópico

A equipe de fiscalização não realizou apreciação crítica da cadeia de valor da Petrobras, mas utilizou a descrição dos elementos do modelo na orientação da ação de controle. Da mesma forma, a equipe não realizou avaliação no processo Suprir B/S, mas utilizou a descrição dos elementos dos modelos utilizados na orientação da ação de controle.

3.5- A gerência executiva de MATERIAIS

A equipe de fiscalização realizou os trabalhos de fiscalização na gerência executiva de MATERIAIS, que é vinculada à Diretoria de Engenharia, Tecnologia e Materiais – ETM.

Em especial, foram empreendidas investigações na gerência geral de Desenvolvimento Estratégico do Mercado Fornecedor de Bens e Serviços – DEMF e na gerência do Cadastro Corporativo de Fornecedores – CCF.

A CCF é o menor departamento da estatal responsável pela gestão do Cadastro de Fornecedores em nível corporativo. A estrutura de departamentos da Petrobras encontra-se descrita em organogramas da estatal (peça 85, p. 20 e 28). No momento da execução da auditoria, a estrutura seguia as orientações contidas no Plano Básico de Organização (PBO) da Petrobras à peça 84.

A equipe realizou entrevista e aplicou questionário a cada um dos titulares das gerências diretamente vinculadas à MATERIAIS e das gerências diretamente vinculadas à DEMF (peças 98 e 83).

3.5.1- Responsabilidades de MATERIAIS

MATERIAIS tem responsabilidades em nível de gerência e em nível corporativo.

É responsável, em nível de gerência executiva, pelas seguintes atividades, desde que essas sejam originariamente responsabilidade da gerência executiva:

- 1) gestão da demanda de bens e de serviços;
- 2) gestão das contratações de bens e de serviços;
- 3) gestão da logística necessária aos bens e aos serviços;
- 4) gestão da inspeção de bens e de serviços; e
- 5) gestão da base de fornecedores de bens e de serviços.

É responsável, em nível corporativo, pelas seguintes atividades:

- 1) gestão da padronização de bens e de serviços para todos os departamentos da estatal;
- 2) gestão do Cadastro de Fornecedores da Petrobras;
- 3) avaliação do processo Suprir Bens e Serviços da estatal; e
- 4) orientação processo Suprir Bens e Serviços da estatal.

3.5.1.1- Organização administrativa de MATERIAIS

Para executar tais atribuições, MATERIAIS estrutura-se na forma da peça 85, pag. 28, por meio das seguintes gerências direta e hierarquicamente vinculadas:

- 1) Orientação e Gestão do Processo suprir Bens e Serviços (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/OGBS): responsável, no processo Suprir Bens e Serviços, por realizar a orientação e a avaliação do processo Suprir Bens e Serviços da estatal. Realiza, ainda, a gestão da classificação e padronização de bens e de serviços para todos os departamentos da estatal.
- 2) Desenvolvimento Estratégico do Mercado Fornecedor de Bens e Serviços (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF): responsável por realizar a gestão da base de fornecedores da Petrobras, utilizando como principal ferramenta o Cadastro de Fornecedores da Petrobras.
- 3) Compras para Empreendimentos do Abastecimento (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/CE-AB): responsável por realizar a gestão da demanda de bens e de serviços cuja aquisição é de

responsabilidade da gerência executiva; a gestão de tais contratações; e a gestão da base de fornecedores desses bens e desses serviços;

4) Compras para Empreendimentos de E&P (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/CE-EP): responsável por realizar a gestão da demanda de bens e de serviços cuja aquisição é de responsabilidade da gerência executiva; a gestão de tais contratações; e a gestão da base de fornecedores desses bens e desses serviços;

5) Compras para Empreendimentos do Gás e Energia (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/CE-GE): responsável por realizar a gestão da demanda de bens e de serviços cuja aquisição é de responsabilidade da gerência executiva; a gestão de tais contratações; e a gestão da base de fornecedores desses bens e desses serviços. Obs.: Diferentemente das demais gerências ligadas diretamente à MATERIAIS, a CE-GE não é uma gerência geral, sendo uma gerência setorial;

6) Compras Globais, Inspeção e Logística (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/CG-IL): responsável por realizar a gestão da demanda de bens e de serviços cuja aquisição é de responsabilidade da gerência executiva; a gestão de tais contratações; a gestão da base de fornecedores desses bens e serviços; a gestão da logística necessária a esses bens e serviços; e, ainda, a gestão da inspeção de bens e de serviços cuja aquisição é de responsabilidade da estatal.

A OGBS e a DEMF são gerências de atuação eminentemente corporativa, voltadas para a normalização, acompanhamento e instrumentalização das aquisições da estatal.

A CE-EP, a CE-AB, a CE-GE e a CG-IL realizam as compras de responsabilidade de MATERIAIS. Essas compras geralmente são de grande materialidade e relevância para a estatal, aplicadas tanto nos empreendimentos quanto nas operações da companhia. Podem tanto ser compras globais de itens padronizados para os investimentos ou para as operações da estatal (por exemplo, válvulas, tubos, conexões, produtos químicos, entre outros), como compras de itens individuais de alta criticidade para a estatal (denominadas, no jargão interno, como compras “engenheiradas”). Geralmente são compras de bens ou de bens associados a serviços. O processo de contratação para empreendimentos da Petrobras é realizado de forma integrada entre MATERIAIS, as gerências executivas de construção dos ativos de produção e as gerências executivas de planejamento e gestão dos empreendimentos das áreas de negócio.

Importa ressaltar que MATERIAIS realiza relativamente poucas aquisições de serviços. Nos casos de serviços necessários aos empreendimentos (contratos de obras civis, construção e montagem etc.), o departamento responsável pelas contratações é PETROBRAS/ETM/ENGENHARIA. Nos casos de serviços aplicados no segmento de negócio Exploração e Produção (bem como dos equipamentos do E&P que operam submersos), o departamento responsável pelas contratações é PETROBRAS/E&P. Nos casos dos demais fornecimentos de serviços e bens de maior vulto, o departamento responsável pelas contratações é PETROBRAS/DC&S. As gerências de compras locais de cada unidade, por fim, são responsáveis pelas aquisições residuais.

3.5.1.2- Força de trabalho de MATERIAIS

A equipe de fiscalização realizou levantamento na força de trabalho de MATERIAIS (peça 118). A gerência executiva contava, em agosto de 2014, com uma força de trabalho de 502 pessoas, sendo 329 empregados da Petrobras e 173 pessoas oriundas de contratos com empresas prestadoras de serviços.

Dos empregados da Petrobras: 14% possui mais de 31 anos de trabalho na Petrobras e 61% menos de 10 anos; 31% possui mais de 51 anos de idade e 18% menos de 30 anos; 84% são do sexo masculino e 63% são de cargos de nível superior.

De acordo com as respostas aos questionários aplicados aos gestores das gerências diretamente vinculadas à MATERIAIS, a percepção declarada dos gestores é de, que em relação aos processos de trabalho, e considerando as demandas ordinárias do serviço, os recursos humanos são adequados para operar com o Cadastro de Fornecedores da Petrobras.

Cabe observar que o TCU vem envidando esforços, iniciados por meio do TC-023.627/2007-5, para compreender o fenômeno da terceirização de pessoal na Petrobras.

A terceirização de atividades finalísticas e/ou de funções contempladas nos planos de cargos das empresas estatais configura ato ilegítimo. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos TCU-Plenário 1.443/2007, 3.840/2008, 852/2010, 3.070/2011 e 3.071/2011), a terceirização de serviços de natureza jurídica somente é admitida para atender a situações específicas devidamente justificadas, de natureza não continuada, quando não possam ser atendidas por profissionais do próprio quadro do órgão ou entidade.

3.5.1.3- MATERIAIS: Respostas aos questionários

De acordo com as respostas aos questionários aplicados aos gestores das gerências diretamente vinculadas à MATERIAIS (peças 79 e 154), a percepção declarada dos gestores é de que, em relação aos processos de trabalho, e considerando as demandas ordinárias do serviço:

- 1) Os recursos humanos são, em geral, adequados para se interagir com o cadastro;
- 2) Os recursos de tecnologia da informação e comunicação são, em geral, adequados para se interagir com o cadastro;
- 3) Os demais recursos materiais são, em geral, adequados para se interagir com o cadastro;
- 4) As normas e procedimentos estão adequadas para a interação com o cadastro.

A percepção declarada que os gestores de MATERIAIS têm da utilidade do cadastro estão alinhadas com suas funções. Os mesmos declararam ter elevado conhecimento dos controles internos utilizados pela Petrobras na gestão do cadastro, tendo sido as auditorias internas citadas frequentemente como exemplo.

Questionados acerca do conhecimento dos indicadores de desempenho utilizados pela Petrobras para avaliar a performance do cadastro, os gestores informaram conhece-los e acompanha-los por meio de reuniões de análise crítica (RACs). Porém, apontaram como exemplo apenas indicadores relativos à situação cadastral de fornecedores, o que denota desconhecimento ou inexistência de indicadores de desempenho do cadastro.

Questionados acerca do conhecimento de metas fixadas pela Petrobras em relação à utilização do cadastro pelo público interno e externo da estatal, a maioria dos gestores informou desconhecer-las.

Na visão dos gestores pesquisados, os benefícios da utilização do cadastro, pelos agentes da companhia superam os custos associados. Na visão dos mesmos agentes, os benefícios da utilização do cadastro por pequenas e médias empresas potenciais fornecedoras da Petrobras superam os custos associados.

3.5.1.4- MATERIAIS: Resultado das reuniões e entrevistas

A equipe de fiscalização realizou entrevistas com os titulares das gerências vinculadas hierarquicamente à MATERIAIS, cujos resumos se encontram no Anexo 3. A seguir são destacados alguns pontos de algumas das entrevistas.

- 1) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/OGBS: A taxonomia empregada pelo Cadastro de Fornecedores, conhecida como “famílias de bens e de serviços”, apresenta imperfeições que merecem ajustes. O cadastro tem cerca de três mil famílias e que a cada mês são acrescentadas cerca de cinquenta novas famílias, enquanto que as alterações em materiais e serviços envolvem aproximadamente doze mil alterações em itens do cadastro. Existe a intenção de sanar tal situação, mediante sistemática que levará o sistema a ter cerca de mil famílias. Acredita-se que o aperfeiçoamento a ser implantado pelo Programa de Melhorias na Gestão da Base de Fornecedores – PGBF no âmbito de MATERIAS contribuirá para melhorias substanciais no cadastro, em especial no que se refere à racionalização na taxonomia das famílias. É desconhecida a existência de mecanismos de interlocução direta e periódica entre PETROBRAS/ETM/MATERIAIS e os ministérios do Planejamento, de Minas e Energia ou do Desenvolvimento, envolvendo o aperfeiçoamento de políticas públicas federais por meio do poder de compras do Grupo Petrobras.
- 2) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/CG-IL: O cadastro é a principal ferramenta utilizada pela gerência para identificar possíveis fornecedores, mas que eventualmente realiza licitações incluindo

empresas não cadastradas, mediante motivação e seguindo os ritos legais. Acredita-se que o aperfeiçoamento a ser introduzido pelo PGBF permitirá que o Cadastro de Fornecedores atribua notas parametrizadas aos cadastrados, o que permitirá uma comparação mais ágil dos históricos de desempenho dos fornecedores.

3) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/CE-EP: O Cadastro de Fornecedores é de grande importância para a gerência, sendo a principal ferramenta para a seleção dos fornecedores nos processos de contratação. No processo de seleção dos fornecedores para participar de processos de contratação, analisa-se criticamente as informações do cadastro, podendo, eventualmente, realizar contratações com empresas não cadastradas, desde que as não cadastradas se habilitem durante a fase de contratação para o objeto demandado.

4) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/CE-AB: Utiliza-se ativamente o Cadastro de Fornecedores para identificar potenciais fornecedores de bens e de serviços para a companhia, e que raramente adquire com empresas de fora do cadastro. Considera-se que o modelo de taxonomia itens do cadastro tem que ser constantemente aperfeiçoado para buscar competitividade, bem como para refletir com máxima fidelidade os mercados fornecedores. Confia-se nas avaliações do PGQMSA (Programa da Garantia da Qualidade de Materiais e Serviços Associados) constantes no Cadastro de Fornecedores da Petrobras.

5) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/CE-GE: Os mercados fornecedores da gerência são maduros, envolvendo grandes empresas operando em regime de competitividade. Não se realizam, em geral, contratações diretas, sendo a modalidade de licitação mais praticada é a convite. O Cadastro de Fornecedores é a principal e primeira ferramenta para identificação de potenciais fornecedores da gerência, tendo como principal função a de permitir a identificação de empresas capazes técnica, jurídica e economicamente. As informações relativas ao histórico de desempenho das empresas cadastradas são úteis para a identificação de fornecedores mais qualificados. A taxonomia utilizada pelo cadastro para classificação de itens atende, em geral, as necessidades da gerência.

6) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/RH: MATERIAIS se ressentem da falta de quadro de pessoal próprio adequado a sua missão, mas a unidade vem envidando esforços junto à Companhia para atrair talentos, qualificá-los e retê-los.

3.5.2- A gerência geral DEMF

A DEMF é a gerência geral vinculada a MATERIAIS, responsável pelo desenvolvimento estratégico do mercado fornecedor de bens e serviços.

A equipe aplicou questionário a cada um dos titulares das gerências diretamente vinculadas à DEMF (peça 83).

A DEMF conta com quatro gerências e duas gerências setoriais. As gerências são:

1) Análise da Demanda e Mercado (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/ADM): responsável por identificar risco no abastecimento dos itens estratégicos no mercado fornecedor (peça 103, p. 1);

2) Estratégia para Suprimento (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/ES); responsável por fornecer soluções de estratégia para suprimento para atendimento das demandas da companhia, em especial para os bens e serviços estratégicos de operação e dos investimentos (peça 103, p. 9);

3) Desenvolvimento do Mercado (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/DM): responsável por: desenvolver fornecedores de bens e serviços no mercado nacional e internacional, atuar no desenvolvimento de soluções para as exigências de conteúdo local, desenvolver novos materiais e serviços, homologar novos materiais e serviços, ou seus respectivos fornecedores. A gerência é responsável, ainda, por atuar no desenvolvimento local de novos fornecedores junto às unidades operacionais, particularmente nas médias e pequenas empresas e prospectar e desenvolver novas tecnologias, em conjunto com o Centro de Pesquisas da Petrobras (Cenpes) e órgãos operacionais. Por fim, cabe a gerência interagir com iniciativas relacionadas ao Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e a redes temáticas (peça 103, p. 19);

4) Cadastro Corporativo de Fornecedores (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/CCF). As responsabilidades da gerência do CCF serão vistas em tópico próprio.

As gerências setoriais são:

1) Avaliação de Desempenho de Fornecedores (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/ADF): responsável por avaliar o desempenho de fornecimentos à Petrobras e integrar resultados de desempenho ao processo de cadastro, bem como coordenar o tratamento de divergências de fornecimento de bens e serviços e os processos de premiação e sanção de fornecedores de bens e serviços (peça 103, p. 29);

2) Gestão de Itens Estratégicos e Conteúdo Local (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/GIE): responsável por: (i) atuar preventivamente para garantir o atendimento das necessidades de bens e serviços estratégicos; (ii) coordenar os processos e o sincronismo dos projetos das gerências de MATERIAIS/DEMF, para atendimento das lacunas entre as demandas de itens estratégicos da estatal e a capacidade do mercado fornecedor em atendê-las, com os percentuais de conteúdo local requeridos; (iii) estabelecer canais de comunicação, juntamente com a Gerência de Relacionamentos (PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/REL), para a comunidade de suprimento, de forma a garantir a disseminação das informações sobre as ações relacionadas ao atendimento às necessidades de itens estratégicos; (iv) monitorar as ações para atendimento das necessidades futuras de bens e serviços estratégicos da Petrobras, com os percentuais de conteúdo local requeridos, e propor ações corretivas para os desvios observados (peça 103, p. 36).

A DEMF conta com uma força de trabalho de 133 pessoas, sendo 76 empregados da Petrobras (peça 118). Possui índice de terceirização de mão-de-obra de 33%.

3.5.2.1- DEMF: Resposta aos questionários

De acordo com as respostas aos questionários aplicados aos gestores das gerências diretamente vinculadas à DEMF (peças 79 e 154), a percepção declarada dos gestores é de que, em relação aos processos de trabalho, e considerando as demandas ordinárias do serviço:

1) Os recursos humanos são, em geral, adequados para se interagir com o cadastro da Petrobras. Não obstante, ponderou-se que, de uma forma geral, existe carência de recursos humanos, principalmente de empregados próprios, para interagir e desenvolver os processos de gestão do cadastro;

2) Os recursos de TIC são, em geral, adequados para se interagir com o cadastro. Não obstante, ponderou-se que existem diversas melhorias a serem implementadas no SAP e no portal do cadastro.

3) Os demais recursos materiais são, em geral, adequados para se interagir com o cadastro;

4) As normas e procedimentos estão, em geral, adequadas para a interação com o cadastro. Ponderou-se que existem procedimentos a serem revisados ou criados para melhorar o processo de gestão do cadastro.

A percepção declarada que os gestores da DEMF têm da utilidade do cadastro estão alinhadas com suas funções. Os mesmos declararam ter elevado conhecimento dos controles internos utilizados pela Petrobras na gestão do cadastro, tendo sido também as auditorias internas citadas frequentemente como exemplo.

Questionados acerca do conhecimento dos indicadores de desempenho utilizados pela Petrobras para avaliar a performance do cadastro, os gestores informaram conhece-los e acompanha-los. Porém, apontaram também como exemplo apenas indicadores relativos a situação cadastral de fornecedores, o que denota desconhecimento ou inexistência de indicadores de desempenho do cadastro. Essa questão será abordada em tópico específico adiante.

Questionados acerca do conhecimento de metas fixadas pela Petrobras em relação à utilização do cadastro pelo público interno e externo da estatal, a maioria dos gestores informou conhecê-las. Contudo, foi apontado o desconhecimento de metas objetivas definidas.

Na visão dos gestores pesquisados, os benefícios da utilização do Cadastro de Fornecedores, pelos agentes da companhia superam os custos associados. Na visão dos mesmos agentes, os benefícios da utilização do cadastro por pequenas e médias empresas potenciais fornecedoras da Petrobras superam os custos associados. Alguns gestores, contudo, alegaram não ter elementos para formular juízo acerca dos benefícios da utilização do cadastro pelo público indicado.

3.5.2.2- DEMF: Resultados das reuniões e entrevistas

A equipe de fiscalização realizou entrevistas com os titulares das gerências vinculadas hierarquicamente à MATERIAIS, cujos resumos se encontram no Anexo 3. A seguir são destacados alguns pontos de algumas das entrevistas.

1) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF: A gerente geral de PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF apresentou sua equipe de gerentes e gerentes setoriais, identificando as principais funções de DEMF e demais gerências a ela vinculadas. O principal subprocesso do Processo Suprir B/S relativos à DEMF que se relaciona com o cadastro é o de Realizar Gestão da Base de Fornecedores, que implica: (i) Gerir Registro Simplificado de Fornecedores; (ii) Gerir Cadastro Corporativo de Fornecedores; (iii) Desenvolver Fornecedores e (iv) Gerir Dados Mestres de Fornecedores. A grande quantidade de contratações por dispensa de licitação pode ter sido em função das contratações de baixo valor (contratações inferiores a R\$ 160 mil), que são enquadradas como dispensa de licitação por valor. Existe orientação para que se utilize o cadastro de fornecedor da Petrobras toda vez que se fizer uma contratação, porém não existe a obrigatoriedade de contratação com empresa cadastrada. As escolhas dos fornecedores devem ser explicadas e ou justificadas nos processos. Apesar de toda esta disponibilização de informação no cadastro, cabe ao gestor da contratação avaliar a aderência ao escopo da contratação e a necessidade de buscar informações complementares, justificando a inclusão ou exclusão de algum fornecedor na relação de empresas a serem selecionadas. Para aquisições de bens e serviços de pequeno valor (ou seja, quando é permitida dispensa de licitação), as contratações se fazem por um sistema que realiza o rodízio automaticamente, bem como a escolha do vencedor em função do menor preço. Para as compras nas outras modalidades não existem nas rotinas dos sistemas vinculados ao cadastro nenhuma obrigatoriedade de rodízio de fornecedores, cabendo ao gestor a utilização da lista de fornecedores. As informações das avaliações de desempenho de contratos anteriores dos fornecedores podem ser disponibilizadas no cadastro, no painel de desempenho, se forem requeridas pelos gestores. O cadastro não permite a livre criação de novas famílias, e que cada família, para ser criada, exige um rito mínimo de aprovação. O departamento responsável pela criação de famílias é o DEMF/CCF. Os usuários internos e externos do sistema têm dificuldades em relacionar bens e serviços a famílias, o que aponta para oportunidades de melhoria no que se refere a mudanças na taxonomia que podem, no futuro próximo, implicar uma revisão profunda da sistemática de classificação atualmente em vigor. Há preocupação quanto a dificuldade operacionais e legais em vincular os sócios das empresas inadimplentes e com impacto na cadeia de fornecimento. Tem ocorrido um alto índice de suspensão de empresas do cadastro em função de problemas trabalhistas, porém não se pode estender a sanção aos sócios sem passar por um processo administrativo específico e que o cadastro não tem um processo que vincule CPF à CNPJ.

2) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/CCF: A gerência é composta por cinco coordenações, responsáveis pelo cadastramento de empresas e pela coordenação técnica do cadastro, bem como pelo atendimento a fornecedores e a usuários internos do cadastro. Relativamente aos itens estratégicos adquiridos pela companhia e às exigências contratuais de conteúdo local, a gerência atua mediante o recebimento da identificação dos itens estratégicos e das necessidades de conteúdo local realizados pelos demais departamentos da empresa (em interlocução com o DEMF/GIE e DEMF/ADM), e realiza a classificação dos itens de bens e de serviços, com a criação de famílias de bens e serviços, quando cabível, e ações de incentivo a potenciais fornecedores para cadastramento. Relativamente ao desenvolvimento de novos mercados fornecedores, a CCF atua em comunicação com o DEMF/DM, o qual fornece listas de materiais ou de serviços desenvolvidos para sua inclusão no cadastro. Em relação às aplicações de sanções administrativas pela companhia aos fornecedores, a CCF atua após o encaminhamento da notificação da sanção pelo DEMF/ADF ao fornecedor, mediante a inclusão de restrições ao apenado no Cadastro de

Fornecedores. Por meio do cadastro, é possível aos gestores da companhia o acompanhamento do desempenho dos fornecedores, cuja avaliação é periodicamente realizada por meio de nota calculada a partir de boletins de avaliação de desempenho – BAD (que são preenchidos pelos gerentes e pelos fiscais de cada contrato). O cadastro também permite acompanhar a situação jurídica e econômica dos fornecedores, mediante a verificação da apresentação ou não de documentos que evidenciem a regularidade. Relativamente à taxonomia empregada no Cadastro de Fornecedores, para executá-la seguem-se as orientações da OGBS, sendo a CCF a gerência responsável pela criação, manutenção e extinção de famílias de fornecedores. Tanto a taxonomia quanto a base de dados encontram-se permanentemente em aprimoramento, buscando-se um ótimo, tanto em relação à atualização dos dados da base quanto em relação aos tamanhos das famílias de bens e de serviços. Neste último caso, visa-se ao aumento do povoamento de famílias com fornecedores de mesmo nicho de mercado, o que possibilita pluralidade de fornecedores em potencial e, portanto, competitividade nos certames licitatórios. O cadastro divide-se em Cadastro Corporativo e Registro Simplificado. O motivo da divisão é eminentemente histórico dentro da companhia. O Cadastro Corporativo de prestadores de serviços originou-se do departamento jurídico da companhia, e se relaciona com contratações de serviços usualmente de maior vulto e com prestadores de serviços de elevada complexidade. Destaca-se que o Cadastro Corporativo de fornecedores de bens, o qual analogamente relaciona-se a contratações de bens de elevada complexidade, sempre foi gerido pela unidade de MATERIAIS. Em 2004, o cadastro gerido pelo jurídico foi transferido para MATERIAIS, unificando-o ao Cadastro Corporativo de bens. Já o Registro Simplificado originou-se de diversas bases de dados locais de fornecedores, que careciam de homogeneização de critérios e de sistematização de procedimentos. Com a consolidação dos regimes em uma única base de dados, a estatal agregou melhorias substanciais ao Cadastro de Fornecedores, aumentando-se o nível de controle sem perda de eficiência, bem como respeitando as peculiaridades de cada região. Relativamente ao atendimento aos fornecedores, o DEMF/CCF, conta com uma coordenação (DEMF/CCF/CAF), responsável pela gestão de diversos canais de contato com fornecedores. A CAF conta com serviços de 0800, “fale conosco”, atendimentos presenciais, participação em feiras e eventos, e serviço de contato via internet. Relativamente ao atendimento do público interno, o DEMF/CCF, conta com uma coordenação (DEMF/CCF/CAUC), que disponibiliza serviço de atendimento via SST (Solicitação de Serviços Técnicos - ferramenta utilizada para registro e rastreabilidade das solicitações), e presencial. Há doze postos de atendimento presencial, em diversas localidades no país, que realizam atendimentos tanto de fornecedores como público interno. Atualmente a gestão dos postos está centralizada. Há percepção que uma dificuldade que os fornecedores encontram na hora de se cadastrarem no portal Petronect se refere à identificação de quais famílias podem se cadastrar. Em relação a isso, a DEMF/CCF reconhece a existência de oportunidades de melhoria na orientação dos potenciais fornecedores, e que uma possibilidade seria melhoria na semântica das classificações e aperfeiçoamento nos mecanismos de identificação de famílias pelos usuários.

3) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/ADF: Todas as sanções administrativas, independentemente do nível, são processadas de maneira similar, divergindo apenas quanto à autoridade sancionadora. No primeiro caso, a autoridade sancionadora é a titular da PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF e no segundo é a Diretoria Executiva (PETROBRAS/DE) da estatal. Sanções administrativas decorrem do descumprimento de normas de diversas espécies (leis, regulamentos, normas internas etc.), mas que não se confundem com sanções contratuais, pois essas ocorrem em face de descumprimentos de cláusulas contratuais e são aplicadas diretamente pelo gestor de cada contrato, não se envolvendo a DEMF/ADF no processamento de tais sanções, salvo quando as mesmas implicam também sanções administrativas. Estas sanções são aplicáveis quando o ato praticado pelo fornecedor gerou ou tem potencial de gerar prejuízos para a companhia. A DEMF/ADF não se depara frequentemente com situações em que o fornecedor sancionado ingressa com sucesso com pedidos de medidas cautelares em face de sanções administrativas aplicadas pela Petrobras, mas percebe-se que há uma tendência no sentido do aumento da judicialização dos procedimentos administrativos sancionatórios. Existem casos que chegaram ao conhecimento de MATERIAS/DEMF/ADF de interposição de recursos de mandatos de segurança originados por sanções administrativas, porém

são poucos comparados ao universo de sanções aplicadas. Ainda assim estes casos são analisados em articulação com o Jurídico da Petrobras para aperfeiçoamento da gestão do processo de sanção.

4) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/ES: A avaliação do desempenho dos fornecedores constante do cadastro é útil por traduzir um ambiente de controle robusto, mas que para a elaboração das estratégias pela DEMF/ES, por sua natureza, exige-se um aprofundamento na avaliação da capacidade fabril do fornecedor para atender às demandas da Petrobras, e do entendimento do desempenho dos fornecedores, em casos críticos de não conformidades, mediante avaliação da documentação original produzida pelos gerentes e fiscais de contratos anteriores ou vigentes em que a mesma empresa tenha atuado.

5) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/DM: Em relação ao desenvolvimento de novos fornecedores, atua em cooperação, mediante convênios com o Sebrae, visando especialmente o desenvolvimento de empresas de pequeno e médio portes, com o objetivo de fortalecer as cadeias de fornecedores da estatal. O dispêndio de esforço da estatal no desenvolvimento de tais empresas ocorre independentemente de as mesmas serem ou não fornecedoras diretas da estatal. O fortalecimento da cadeia de fornecedores justifica-se a partir principalmente do negócio da companhia, tendo relação também com a ação da estatal como cumpridora e colaboradora aos programas e políticas de governo, em especial, do Prominp e das exigências de conteúdo local determinadas em contrato. A gerência mantém relacionamento colaborativo informal, mediante convênio, com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC), com a participação como representante da estatal em comitês de promoção do desenvolvimento da indústria. Além de tais entidades, o DEMF/DM atua em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores – MRE (sem que haja instrumento que formalize tal atuação), exercendo a estatal o papel de ponte entre potenciais fornecedores internacionais de médio e grande porte e o MRE, com vistas a atração dos mesmos para o mercado nacional de fornecedores.

3.5.2.3- Conclusão do tópico

Da verificação empreendida, não foram evidenciadas impropriedades relativas ao modelo organizacional e de divisão de trabalho adotado, em especial no que se refere à segregação de funções.

Foi evidenciado, contudo, e levado índice de terceirização de mão-de-obra na gerência executiva de MATERIAIS (35%), o que pode implicar riscos em vista de alta rotatividade de funcionários. Além disso, há risco de que certas vantagens competitivas da estatal sejam vulneradas, em vista do acesso privilegiado, por parte dos fornecedores de mão-de-obra, a informações comerciais relativas aos valores e preços de insumos adquiridos por MATERIAIS. Ressalte-se que o departamento da estatal responsável pela gestão do cadastro se recorre da falta de quadro de pessoal próprios adequados a sua missão.

Em relação à percepção dos gestores acerca do cadastro, restaram evidenciados indícios de inexistência de indicadores para avaliar o desempenho do mesmo.

Observou-se a existência de oportunidades de melhorias no Cadastro de Fornecedores, em especial quanto à avaliação do desempenho dos mesmos e à taxonomia de classificação de itens do cadastro. Não obstante, já há em andamento ação da estatal no sentido de implementar aperfeiçoamentos.

Restou confirmado que é desconhecida a existência de mecanismos de interlocução direta e periódica entre PETROBRAS/ETM/MATERIAIS e os ministérios do Planejamento (MPOG), de Minas e Energia (MME) ou do Desenvolvimento (MIDC), envolvendo o aperfeiçoamento de políticas públicas federais por meio do poder de compras do Grupo Petrobras.

Além disso, foi identificado que a estatal atua em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores – MRE sem que haja instrumento que formalize tal atuação.

3.6- O Cadastro de Fornecedores

O Cadastro Corporativo de Fornecedores da Petrobras é parte de um sistema de atividades interconectadas voltadas ao processo Suprir Bens e Serviços. Contempla quatro etapas principais:

- a) Qualificação de fornecedores: requisitos e regras de aprovação de empresas para habilitação para o fornecimento à Petrobras;
- b) Gestão do Cadastro de Fornecedores: estruturas, sistemas e gestão das informações da base de fornecedores da Petrobras;
- c) Experiência nos contratos: seleção de fornecedores para a participação nos processos licitatórios e seu desempenho nos contratos firmados;
- d) Avaliação de desempenho: critérios de avaliação de desempenho dos fornecedores e sua retroalimentação nas informações do Cadastro.

No decorrer das atividades de auditoria, e em vista das entrevistas realizadas com gestores, a equipe de fiscalização pode constatar a prática de diversas utilizações do Cadastro de Fornecedores, a saber:

- 1) Servir ao público interno da Petrobras, em face de uma necessidade em concreto de adquirir determinado bem ou serviço, como fonte principal de identificação de potenciais fornecedores, oferecendo critérios objetivos para comparação e seleção de fornecedores;
- 2) Servir ao público interno da Petrobras como ferramenta de monitoramento de desempenho histórico de fornecedores e de contratos em andamento;
- 3) Servir ao público interno da Petrobras na elaboração do planejamento estratégico da estatal, e respectivos desdobramentos táticos e operacionais, como fonte de informações acerca dos mercados fornecedores de bens e de serviços;
- 4) Servir ao público interno da Petrobras no acompanhamento da execução do planejamento estratégico da estatal, e dos respectivos desdobramentos táticos e operacionais, como fonte de informações acerca do desempenho de fornecedores;
- 5) Servir ao público interno da Petrobras, em face de uma necessidade em concreto de adquirir serviços de EPC como fonte principal de identificação de potenciais fornecedores de bens e de serviços aos epcistas;
- 6) Servir a potenciais fornecedores diretos da Petrobras (primeiro elo da cadeia de suprimentos) como local de exposição de bens e de serviços disponíveis nos diversos mercados;
- 7) Servir a empresas que não pretendem ser fornecedores diretos da Petrobras (mas que podem se integrar na cadeia de suprimentos do Sistema Petrobras a partir do segundo elo de conexão) como sinalizador para empresas de diversos mercados acerca da aderência daquelas aos padrões de qualidade da estatal.

A equipe de fiscalização envidou esforços no sentido em compreender cada uma dessas etapas e utilidades, e o resultado se encontra apresentado a seguir.

3.6.1- O cadastro na estrutura organizacional da Petrobras

A gerência do CCF é o departamento vinculado à DEMF responsável por efetuar a gestão corporativa do Cadastro de Fornecedores. Conta com cinco departamentos:

- 1) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/CCF/CTC: Coordenação Técnica do Cadastro;
- 2) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/CCF/CAF: Coordenação de Atendimento aos Fornecedores;
- 3) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/CCF/CCE: Coordenação de Cadastramento de Empresas;
- 4) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/CCF/CAUC: Coordenação de Atendimento aos Usuários do cadastro;
- 5) PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/DEMF/CCF/CSLRF: Coordenação de Suporte ao Registro Local de Fornecedores.

O processo Gestão do Cadastro Corporativo de Fornecedores de Bens e de Serviços da Petrobras é o principal processo a cargo da CCF e inclui as seguintes atividades:

- 1) Cadastrar Fornecedores Corporativos: avaliação técnica, econômica, legal, gerencial e de segurança, meio-ambiente e saúde (SMS) dos potenciais fornecedores, objetivando sua inclusão ou manutenção no cadastro;
- 2) Efetuar a avaliação e o registro local simplificado de fornecedores, objetivando sua inclusão ou manutenção no registro simplificado de fornecedores das unidades locais;
- 3) Aprimorar técnicas de cadastro: encaminhamento das melhorias do sistema de cadastro e implementação de melhorias do processo de cadastramento de fornecedores;
- 4) Criar famílias de bens e de serviços: criação, reconfiguração ou eliminação de famílias de bens e de serviços no cadastro.
- 5) Orientar as empresas para sua inscrição e manutenção do cadastro: manter o suporte às empresas de modo a obter as condições e informações necessárias à sua inscrição, ampliação de linha de fornecimento e renovação do cadastro;
- 6) Orientar os usuários sobre fornecedores e uso do cadastro: orientar os usuários sobre a seleção de empresas cadastradas e capacitá-los no uso do sistema de cadastro;
- 7) Promover o fomento de fornecedores para atender necessidades da Petrobras: buscar novos fornecedores que viabilizem execução dos planos de contratação e o atendimento às demandas de bens e serviços das áreas de negócio e de serviços.

A missão da CCF em relação ao Cadastro de Fornecedores é disponibilizar o cadastro aos usuários internos e externos e coordenar o registro de fornecedores da Petrobras (Carta MATERIAIS/REL-0002/2014, p. 2). Em termos de responsabilidade corporativa, tem como objetivo fortalecer o relacionamento da Petrobras com o mercado fornecedor de bens e serviços.

A descrição detalhada da estrutura da CCF e dos principais processos de trabalho dela se encontram às peças 104 e 119. A CCF conta com uma força de trabalho de 51 pessoas, sendo 28 empregados da Petrobras (peça 118).

3.6.2- Certificados de registro no cadastro

A empresa que participa do Cadastro de Fornecedores recebe um Certificado de Registro de Classificação Cadastral (CRCC) ou uma Declaração de Registro Simplificado (DRS).

CRCC é um certificado emitido pela Petrobras, por meio do Sistema Petronect, para o fornecedor que tem seus dados aprovados para ingressar no cadastro corporativo aprovado por meio da sistemática adotada no portal Petronect. O prazo de validade do CRCC é de até um ano a contar da aprovação. O fornecedor pode divulgar ao mercado que possui o CRCC durante o período de validade do certificado (peça 93, p. 8.). É vedado à empresa detentora do CRCC utilizar a marca Petrobras para comunicar a certificação.

DRS é uma declaração emitida pela Petrobras, para o fornecedor que tenha seu Registro Simplificado aprovado por meio da sistemática adotada no portal Petronect. As empresas que se submetem ao registro simplificado recebem uma declaração de registro. Esta declaração (DRS), com validade de até um ano da data de sua emissão, é utilizada para fornecimento de bens ou serviços de interesse local, de menor porte, complexidade ou valor. Diferentemente do CRCC, a DRS está disponível apenas para as empresas nacionais. Após os processos de avaliação, a empresa aprovada estará apta para contratações em unidades locais da Petrobras (peça 93, p. 12).

3.6.3- O tamanho do cadastro

A equipe de fiscalização realizou levantamento no número de empresas constantes do Cadastro de Fornecedores da Petrobras (requisição 1.16). Em 30/4/2014, o cadastro contava com 11.237 empresas (peça 106). Dessas, 8.891 participaram de disputa para contratação na estatal entre 1/1/2011 e 30/4/2014 e 5.892 contrataram com a Petrobras pelo menos uma vez no mesmo período.

Observou-se no cadastro a ocorrência de 254 casos em que empresas que não participaram de disputas para contratação registradas no Cadastro de Fornecedores, mas mesmo assim foram contratadas pela estatal. Para esta constatação, chamou a atenção a existência de contratações reiteradas com as mesmas empresas, algumas somando milhões de reais (peça 64, p. 4). Foi solicitado à estatal (requisição 13.7) que apresentasse esclarecimentos acerca dos motivos para a existência de tais contratações. Em resposta (peça 31), a estatal alegou que se tratou de contratações por dispensa por valor, que não requerem disputa para fornecimento, e que também pode ter havido registros inadequados no Sistema Petronect.

Considerando o volume total de processos de contratação com valores pagos no período (694.962), o volume de inadequações identificadas é pequeno e não aponta para a existência de indícios de irregularidade sistêmicas ou estruturais.

Insta observar que, de acordo com o DIP-MATERIAIS-000239/2013 (peça 152, p. 4), a base de fornecedores registrados no portal Petronect é da ordem de cinquenta mil empresas e o processo de renovação ocorre anualmente para todos os fornecedores aprovados. Deste universo, cerca de 21 mil empresas estavam qualificadas e aprovadas pela Petrobras em 19/8/2013. Para todos os casos, contudo, a equipe de fiscalização considerou o tamanho do Cadastro de Fornecedores como sendo de cerca de onze mil empresas, em vista da resposta da Petrobras à requisição 1.16.

3.6.4- As empresas cadastradas que mais e menos licitaram ou contrataram com a Petrobras

Foram levantados os 10% do total de empresas constantes do cadastro, selecionadas entre as que mais participaram de disputas para contratação com a estatal (requisição 1.17). A empresa que mais disputou participou em 98.704 oportunidades (com 3.711 contratações) e a que menos disputou participou de 1.599 oportunidades (com 70 contratações). O maior percentual Contratação/Disputa foi de 21,20%, com 381 contratações em 1.797 disputas (peça 107).

Foram levantados também os 10% do total de empresas constantes do cadastro, selecionadas entre as que menos participaram de disputas para contratação com a estatal (requisição 1.18). Nenhuma empresa do último decil analisado participou de disputa, mas algumas participaram de contratações. Destas, a que mais participou de contratações em quantidade contratou 1.059 vezes (peça 108) em valores que somaram R\$ 3.543.188,28 (peça 64, p. 4).

Foram levantados os 10% do total de empresas constantes do cadastro, selecionadas entre as que mais contrataram com a estatal (requisição 1.19). A empresa que mais contratou em quantidade de contratos realizou 3.882 contratações, em contratos que somaram R\$ 140.504.449,85. As três empresas que menos contrataram realizaram 42 contratações. A empresa que mais contratou em valores realizou 218 contratações, em contratos que somaram R\$ 17.061.616.756,19. O maior percentual Valor dos Contratos/Quantidade de Contratações foi de R\$ 136.214.294,78, com sessenta contratações (peça 109).

Foram levantados também os 10% do total de empresas constantes do cadastro, selecionadas entre as que menos contrataram com a estatal (requisição 1.20). Nenhuma empresa dessa seleção contratou com a estatal (peça 110).

O fato de que as empresas dos primeiros decis que menos contrataram terem contratado relativamente poucas vezes (70 e 42, respectivamente) denota concentração de contratações da Petrobras em poucas empresas.

3.6.5- O grau de utilização do Cadastro de Fornecedores pela Petrobras

A equipe de fiscalização avaliou o grau de utilização do cadastro na seleção de fornecedores pela estatal (peças 134 a 136). As aquisições da Petrobras, contudo, são de tal forma complexas que tal cálculo também apresenta dificuldade. As informações e a análise a seguir apresentadas têm como base as respostas fornecidas pela estatal à equipe de fiscalização.

3.6.5.1- Grau de aquisições contratadas com empresas cadastradas

Foram levantados os percentuais de aquisições contratadas pela Petrobras, no período de 1/1/2011 a 30/4/2014, com empresas cadastradas (requisições 13.2.1 e 13.2.2), independentemente de ter

havido apropriação ou pagamentos. O percentual do volume, em reais, de aquisições realizadas em operações com seleção da empresa fornecedora mediante utilização do cadastro, relativamente ao volume total contratado total de R\$ 368,902 bilhões, é de 44% (peça 134). Em quantidade de processos de aquisições contratadas no período, o percentual é de 45%, para um volume total de 694.962 processos.

3.6.5.2- Grau de aquisições apropriadas com empresas cadastradas

Foi levantado o total dos valores apropriados (independentemente de pagamentos) em aquisições de bens e serviços no período de 1/1/2012 até 30/6/2014 (requisição 4.6.1). Foi levantado também o total dos valores apropriados em aquisições considerando apenas operações com fornecedores selecionados a partir do cadastro (requisição 4.6.1). Foram identificados R\$ 176,424 bilhões em valores apropriados, sendo R\$ 114,894 bilhões com fornecedores selecionados a partir do cadastro (peça 117).

Foi levantado também o número total de processos de aquisições no período de 2012 até junho de 2014 (requisição 4.6.2), bem como o número de processos considerando apenas operações com fornecedores selecionados a partir do cadastro (requisição 4.6.4). Foi identificado um total de 510.734 processos, sendo 251.270 processos com fornecedores selecionados a partir do cadastro (peça 116).

O percentual de contratações apropriadas no período, realizadas com fornecedores cadastrados, foi de 66% do valor total apropriado, sendo, nesse caso, que 49% em quantidade de processos foram com fornecedores cadastrados.

Ressalte-se que, em tese, os valores apropriados são subconjunto dos valores contratados, mas não representam necessariamente valores pagos.

3.6.5.3- Grau de aquisições utilizando o portal Petronect

A equipe de fiscalização buscou identificar junto à Petronect o número de aquisições realizadas em operações em que houve seleção da empresa fornecedora mediante utilização do portal Petronect, em relação ao número total anual de processos de aquisições da Petrobras no período de 1/1/2011 a 30/4/2014. Foram identificados 694.965 processos totais. Desses, 400.700 processos de aquisição não utilizaram o portal Petronect, o que representa 58% do total.

Cabe observar que a equipe de fiscalização buscou identificar o volume de aquisições realizadas em operações em que houve seleção da empresa fornecedora mediante utilização do portal Petronect, em relação ao volume total anual em reais de aquisições da Petrobras no período de 1/1/2011 a 30/4/2014 (requisição 13.6.1). Em relação a tal levantamento de informações, até o momento do fechamento do presente relatório a estatal não havia prestado as informações solicitadas.

3.6.6- Grupos de interesse no cadastro, pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades

Os principais fatores críticos que influenciam o Cadastro de Fornecedores são os sistemas informatizados, a relação de itens de bens e de serviço de interesse da estatal, os recursos humanos, a estrutura de gestão e o interesse de empresas em se habilitar como fornecedores da estatal (Carta MATERIAIS/REL-0002/2014, p. 3). O processo de trabalho Gerir Cadastro de Fornecedores, a cargo da CCF, encontra-se descrito na peça 119, p. 13. A matriz de risco elaborada pela equipe de fiscalização se encontra à peça 121, p. 29. A análise dos principais grupos de interesse no Cadastro de Fornecedores se encontra à peça 121, p. 1.

Os principais pontos fortes do ambiente interno organizacional, apontados pela Petrobras, relativamente ao Cadastro de Fornecedores são: (i) visibilidade das informações dos fornecedores e processos de qualificação para as áreas de contratação da Petrobras; (ii) processos isonômicos de qualificação e cadastramento de fornecedores; (iii) visibilidade de critérios para qualificação dos potenciais fornecedores; (iv) avaliação periódica da situação econômica e legal das empresas cadastradas; (v) sistemas informatizados, permitindo segurança da informação, com confidencialidade e rastreabilidade dos dados dos fornecedores no sistema; e (vi) canais de

comunicação de fácil acesso disponíveis para orientar usuários internos e fornecedores na utilização do cadastro.

As principais oportunidades apontadas pela Petrobras, relativamente ao Cadastro de Fornecedores, são: (i) as políticas de conteúdo local do governo federal para o setor de óleo e gás (peça 131); (ii) atratividade do mercado fornecedor em relação ao plano de negócios e de gestão (peça 97); e (iii) interesse de entidades de classe em fomentar o desenvolvimento do mercado fornecedor.

Os principais pontos fracos apontados pela Petrobras são: (i) necessidade de replicação de informações entre sistemas; (ii) elevados níveis de complexidade em alguns critérios de qualificação de fornecedores; (iii) dificuldades na classificação de itens do cadastro; (iv) dificuldades dos fornecedores no cadastramento; e (v) equipe própria reduzida, com elevada utilização de mão-de-obra terceirizada na gestão do cadastro. Ressalte-se a existência no âmbito do Promimp, desde 2004, de convênios entre a estatal e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), como vistas ao desenvolvimento do mercado fornecedor.

As principais ameaças são: (i) dificuldades das empresas dos mercados fornecedores em preencher adequadamente as informações exigidas para seu ingresso no Cadastro de Fornecedores, em face, especialmente, das exigências burocráticas para contratar com a estatal originárias da legislação em vigor; (ii); escassez de mercados fornecedores nacionais maduros, causada por escassez de mão-de-obra qualificada, de tecnologia e de métodos de gestão adequados em empresas de diversos segmentos do mercado fornecedor; e (iii) efeitos negativos, para a estatal e para as empresas dos mercados fornecedores, gerados por crises econômicas.

3.6.7- Indicadores de desempenho do cadastro

Considerando a função dúplice do Cadastro de Fornecedores da Petrobras – a saber: (i) servir como ferramenta para permitir o acesso da empresa aos mercados de bens e de serviços necessários à suas operações; (ii) servir como ferramenta da União Federal, na qualidade de acionista controlador, por meio do poder de compra da empresa estatal, para viabilizar intervenções no domínio econômico com vistas ao desenvolvimento nacional sustentável e ao aperfeiçoamento de políticas públicas a seu cargo –, a equipe de fiscalização buscou identificar junto à estatal os indicadores de desempenho utilizados pela estatal para verificação (requisição 1.5):

- 1) Do grau de economicidade alcançado em face da utilização do cadastro, assim entendido o grau de minimização dos custos dos recursos utilizados pela empresa na consecução de processo de seleção de fornecedores de bens e serviços, sem comprometimento dos padrões de qualidade dos bens e dos serviços fornecidos;
- 2) Do grau de eficiência alcançado em face da utilização do cadastro, assim entendido o grau de esforço empregado no processo de transformação de insumos em produtos. Relação entre o produto gerado pelo processo de seleção de fornecedores de bens e serviços (proposta mais vantajosa para a Administração) e os custos dos insumos empregados para produzi-lo, em um determinado período de tempo;
- 3) Do grau de eficácia alcançado em face da utilização do cadastro, assim entendido o grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, isto é, de prover bens e serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações, considerando os critérios adotados para a fixação das metas a serem alcançadas;
- 4) Do grau de efetividade alcançado em face da utilização do cadastro, assim entendido o grau de alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo, considerando a utilização do Cadastro de Fornecedores da Petrobras.

Em resposta, a estatal encaminhou a Carta MATERIAIS-REL-0004/2014 (peça 143, p. 14), em que declara que:

a verificação dos indicadores de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade em face da utilização do cadastro é feita pela Petrobras de forma qualitativa, buscando uma redução de tempo e custo em cada processo de contratação, uma vez que otimiza a identificação e

qualificação de fornecedores, o que propicia, quando necessário, uma seleção mais célere. Além disso, o processo de retroalimentação no cadastro, com o acompanhamento do desempenho dos fornecedores, visa minimizar a possibilidade de contratações com empresas que venham a ter um baixo desempenho.

Insta observar que não foram apresentados pela Petrobras à equipe de fiscalização os documentos que materializam a verificação de forma qualitativa ou quantitativa dos indicadores de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade em face da utilização do cadastro.

A conclusão da equipe de fiscalização em vista da resposta da estatal é de que a Petrobras carece de indicadores de desempenho gerenciais da utilização do Cadastro de Fornecedores, restando incomprovada a verificação qualitativa sistemática dos indicadores de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Apesar disso, foram apresentados à equipe de fiscalização estudos contendo indicadores de desempenho utilizados quando da realização do levantamento da imagem corporativa da Petrobras junto aos seus fornecedores (peça 151). Foram realizadas setecentas entrevistas por telefone (de um total de 7.526 empresas), entre os 25/11 e 19/12/2013, com empresas que fornecem serviços ou bens à Petrobras e que: (i) trabalharam com a estatal nos últimos dois anos; (ii) são fornecedores ativos da Petrobras, ou seja, não são fornecedores esporádicos ou ocasionais; e (iii) fornecem há mais de um ano. Foram avaliadas, por segmento, percepções acerca da ética com fornecedores, relacionamento comercial, transparência com fornecedores valorização dos fornecedores e comunicação com fornecedores.

O indicador geral da Petrobras apresentou queda ao longo do período 2010-2013: em uma escala de 0 a 100, a pontuação estava em 84 em 2010 e foi para 81 em 2013. Essa queda ocorreu em todos os segmentos.

3.6.8- Sanções aplicadas pela Petrobras a empresas fornecedoras

Foi apurado pela equipe de fiscalização as sanções administrativas aplicadas pela Petrobras, com base no item 7.3 do anexo ao decreto 2.745/1998, a empresas fornecedoras (requisição 11.19). Houve, no período de 1/1/2011 a 30/4/2014, 58 sanções administrativas aplicadas pela Petrobras (peça 155).

PETROBRAS: SANÇÕES ADMINISTRATIVAS APLICADAS					
TIPO DE SANÇÃO	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Inidoneidade	3		2		5
Suspensão de contratar pelo período de 24 meses		11	6	7	24
Suspensão de contratar pelo período de 13 meses		2			2
Suspensão de contratar pelo período de 12 meses	1	4	2	2	9
Suspensão de contratar pelo período de 9 meses	1				1
Suspensão de contratar pelo período de 6 meses		3	4		7
Suspensão de contratar pelo período de 3 meses			3		3
Advertência		2	2	3	7
TOTAL	5	22	19	12	58

3.6.9- O Programa de Melhorias na Gestão da Base de Fornecedores

O Programa de Melhorias na Gestão da Base de Fornecedores – PGBF é uma ação da Petrobras que visa melhorar os processos envolvidos na gestão do Cadastro de Fornecedores de Bens e Serviços. Teve sua criação aprovada pela Diretoria Executiva da Petrobras em 28/3/2013 (peça 152, p. 1), em vista de proposta de MATERIAIS. A justificativa para sua criação consignou que (p. 2):

6. A gestão da Base de Fornecedores da Companhia é crítica para que o processo de suprimento de bens e serviços se torne eficaz em termos de desempenho, competitividade, qualidade, prazo, SMES e Conteúdo Local, contribuindo para que sejam alcançados os resultados do Plano de Negócios e Gestão.

7. O pré-diagnóstico realizado pelo GT [grupo de trabalho] identificou [em março de 2013] que o processo de qualificação de fornecedores para a Companhia é percebido como oneroso, existindo duplicidades e inconsistências nos sistemas de Cadastro de Fornecedores da Companhia. Além disso, os procedimentos licitatórios utilizam diferentes critérios de seleção de empresas a serem convidadas e nem sempre refletem o desempenho das empresas no relacionamento com a Companhia.

8. Assim, o Programa de Melhorias de Gestão da Base de Fornecedores de Bens e Serviços da Petrobras (PGBF) foi concebido com os seguintes objetivos principais:

- a) dar agilidade ao processo de cadastramento das empresas no Cadastro de Fornecedores de Bens e Serviços da Petrobras;
- b) estabelecer uma única base de informações sobre empresas fornecedoras que seja confiável e atualizada;
- c) estabelecer critérios para seleção de empresas para as contratações da Petrobras;
- d) retroalimentar as informações cadastrais das empresas considerando seu desempenho nos contratos, fortalecendo a utilização das avaliações de desempenho como ferramenta de gestão dos fornecedores.

A proposta de desenvolvimento do programa identificou a necessidade de melhorias no processo de qualificação de fornecedores, na gestão do cadastro corporativo de fornecedores, nos critérios de seleção dos fornecedores e no processo de avaliação do desempenho de fornecedores.

O plano de trabalho, concebido de acordo com a metodologia do Project Management Institute – PMI, previa o diagnóstico detalhado do sistema de gestão da base de fornecedores e apresentação de alternativas de soluções (Fase II), bem como o detalhamento da solução a ser implementada (Fase III). A Fase II foi aprovada pela DE da Petrobras em 29/8/2013 (peça 152, p. 18).

Foram conclusões do diagnóstico realizado na Fase II (DIP-MATERIAIS-000239/2013, peça 152, p. 19):

A) Relativamente ao mapeamento de fluxos, observou-se que:

- 1) O cadastro é aberto, sendo possível a qualquer fornecedor solicitar o cadastramento a qualquer momento para posterior avaliação da Petrobras;
- 2) A base de fornecedores registrados no Portal Petronect é da ordem de 50 mil empresas e o processo de renovação ocorre anualmente para todos os fornecedores aprovados. Deste universo, cerca de 21 mil empresas estão qualificadas e aprovadas pela Petrobras, sendo seis mil no Cadastro Corporativo (CRCC), 18 mil no Registro Simplificado e 3 mil em ambos. Nos doze meses anteriores ao levantamento, considerando o referido universo, cerca de dez mil empresas transacionaram com a Petrobras. Insta repisar que o número total de empresas cadastradas apontadas no diagnóstico (21 mil) diverge do informado à equipe de fiscalização em resposta à requisição 1.16. Segundo informado à equipe, em 30/4/2014, o cadastro contava com 11.237 empresas (peça 106);
- 3) A estrutura das famílias (itens de cadastro) é composta de aproximadamente 4.500 itens entre bens e serviços, sendo 2,7 mil no Cadastro Corporativo e 1,8 mil no Registro Simplificado;
- 4) Não há padrão corporativo publicado que detalhe os critérios para a seleção de fornecedores que participarão dos processos de contratação;
- 5) A avaliação de desempenho para o fornecimento de bens e prestação de serviços envolve critérios considerados subjetivos e complexos;

6) Sistema de consequências para fornecedores com baixo desempenho apresenta baixa agilidade/efetividade;

7) Não há critérios formais de priorização do relacionamento com fornecedores baseados na criticidade e no volume dos fornecimentos.

B) Relativamente à percepção dos clientes internos, o resultado da pesquisa com clientes internos mostrou que os mesmos estão insatisfeitos com o cadastro. Entretanto, verifica-se que existem segmentos diferentes em termos de satisfação e as principais razões mencionadas pelos que estão satisfeitos são similares aos citados pelos que estão insatisfeitos. Foi observado ainda que existe maior insatisfação entre as funções vinculadas aos bens do que aquelas relativas aos serviços. As maiores razões de insatisfação com o cadastro são: (i) enquadramento nas famílias (itens do cadastro); (ii) falta de clareza sobre a nomenclatura das famílias; (iii) seleção de fornecedores: a quantidade e qualidade de fornecedores disponíveis gera insatisfação nos clientes internos; (iv) complexidade dos sistemas de avaliação de desempenho de fornecedores e falta de sistematização na aplicação de consequências.

C) Relativamente à percepção dos fornecedores, identificou-se que o processo de qualificação é considerado complexo devido, principalmente, a uma falta de clareza e orientação. Em relação à estrutura dos itens de cadastro, a satisfação é dependente do tipo de indústria que a associação representa, sendo considerado adequado em alguns casos e em outros não. Verificou-se, também, que existe a percepção de falta de clareza sobre o processo de avaliação de desempenho e dos critérios utilizados, além de ter sido apontada a necessidade de um reconhecimento corporativo para as empresas com alto desempenho. Os principais pontos críticos levantados foram os seguintes: (i) a satisfação do fornecedor varia em função do porte dos fornecedores, sendo menor entre médias e grandes empresas; (ii) tanto os que estão satisfeitos quanto os que estão insatisfeitos citam as causas raízes semelhantes. Isso indica que é muito complexo e pouco eficaz ter um tratamento único a todos os fornecedores no processo de gestão; (iii) há dificuldade no preenchimento inicial durante o cadastramento, a saber: (a) enquadramento no item de cadastro (famílias); (b) instruções; (c) excessiva quantidade de documentações e comprovações.

D) Relativamente às boas práticas de mercado na gestão da base de fornecedores (*benchmark*), identificou-se que o aspecto mais relevante na arquitetura dos sistemas de gestão da base de fornecedores praticados pelo mercado é a segmentação de categorias e de fornecedores, com grande potencial de impacto nos resultados do sistema como um todo, a partir de uma abordagem diferenciada dos esforços, direcionada para as categorias e fornecedores mais estratégicos e relevantes para a Companhia.

Superada a Fase II, foram propostas diversas melhorias estruturantes e operacionais, com foco na segmentação de categorias em estratégicas, críticas operacionais e “páginas amarelas”. Foram propostas as seguintes melhorias, dentre outras, a serem implementadas durante a Fase IV do projeto (DIP-MATERIAIS-000110/2014, peça 152, p. 30):

- 1) Criação do gestor de categoria;
- 2) Definição da governança da gestão do relacionamento com fornecedores;
- 3) Revisão da estrutura das famílias;
- 4) Revisão dos critérios de qualificação de fornecedores, buscando a simplificação e diferenciando com base na segmentação de categorias;
- 5) Melhorias de navegação, instruções e mecanismos de busca no cadastro e no portal;
- 6) Integração de sistemas e ferramentas;
- 7) Criação de Indicador de Risco Financeiro do Fornecedor (IRFF).
- 8) Criação de sistema único de avaliação de desempenho para bens e serviço (IDF - Índice de Desempenho do Fornecedor);

- 9) Definição de questionários de avaliação que compõem o IDF buscando simplificação e diferenciando com base na segmentação de categorias;
- 10) Revisão do sistema de consequências e criação do *status* de Risco do Fornecedor (SRF).
- 11) Criação de padrão corporativo de seleção de fornecedores com base no novo sistema de avaliação de desempenho e informações cadastrais.
- 12) Desenvolvimento de sistemas de TIC para dar suporte à implantação das melhorias identificadas no PGBF.
- 13) Revisões organizacionais para melhorar a gestão da base de fornecedores, alinhada com as melhorias de processos identificadas no PGBF.

A Fase III foi aprovada pela DE da Petrobras em 22/5/2014 (peça 152, p. 29). Desde então, o PGBF se encontra na Fase IV, cuja posição em julho de 2014, se encontra descrita na peça 153, pag. 79.

3.6.10- Conclusão do tópico

As disputas para contratar com a Petrobras, tanto em valor quanto e em quantidade são fortemente concentradas em relativamente poucas empresas. Esta situação pode derivar em grande parte de questões estruturais dos mercados fornecedores da estatal, não havendo indícios que as funcionalidades do Cadastro de Fornecedores estejam contribuindo para agravar a situação.

Em relação ao grau de utilização do cadastro pelos agentes da estatal na seleção de empresas fornecedoras de bens e serviços, a conclusão é que ele é de médio para alto.

Em relação à utilização do portal Petronect para aquisições de bens e serviços pela Petrobras, o nível de utilização pela companhia é aparentemente apenas médio. A análise, contudo, encontra-se prejudicada, em vista de falta de entrega de informações à equipe de fiscalização.

Foi evidenciado também elevado índice de terceirização de mão de obra na gerência do CCF (55%), o que pode implicar riscos em vista de potencial rotatividade de funcionários. É possível identificar o risco de que certas vantagens competitivas da estatal sejam vulneradas, em vista do acesso privilegiado, por parte dos fornecedores de mão-de-obra, a informações comerciais relativas aos valores e preços de insumos adquiridos pela companhia. Da mesma maneira, em vista de a CCF executar atividades fortemente baseadas em TIC, há o risco de que terceirizar áreas sensíveis, cujos postos de trabalho implicam manipulação de informações estratégicas para o negócio, possa gerar impactos negativos para a Petrobras, caso o sigilo, a confidencialidade e a integridade da informação venham a ser comprometidas.

Em relação à evolução dos indicadores de desempenho, a Petrobras carece de indicadores gerenciais da utilização do cadastro, restando incomprovada a verificação qualitativa sistemática dos indicadores de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Apesar de tal ausência, há indicador geral de imagem corporativa da Petrobras junto aos seus fornecedores, que apresentou queda ao longo do período 2010-2013.

Em relação ao Programa de Melhorias na Gestão da Base de Fornecedores, a equipe de fiscalização identifica-o como uma boa prática, que merece ter seus desdobramentos acompanhados pelo TCU, ante a importância da base de fornecedores no processo suprir B/S e seu interesse para o controle externo.

Por fim, considerando o volume de contratos do período considerado (694 mil contratos), o volume de sanções aplicadas é insignificante, apontando para o risco de que a Petrobras não esteja dando eficácia ao dispositivo constante do item 7.3 do anexo ao decreto 2.745/1998.

3.7- CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Da análise empreendida, verificou-se a existência de diversas oportunidades de melhoria.

Os limites para contratações por dispensa de valor não estão submetidos a qualquer limite de valor, salvo os definidos pela Diretoria Executiva da estatal. Da mesma forma, os critérios para escolha da modalidade de licitação pela Petrobras são de sua inteira discricionariedade.

Em face disso, a estatal apresenta elevado grau de aquisições não precedidas de licitação. Isso implica risco de vulneração ao princípio das aquisições precedidas de licitação constante do art. 37 da Constituição Federal. Pode-se concluir, ainda, nas contratações precedidas de licitação, a maciça utilização da modalidade convite na forma do Decreto 2.745/1998, que, por suas características, apresenta baixa transparência para o público (se comparado ao análogo da Lei 8.666/1993) e alta discricionariedade para o gestor na escolha das empresas convidadas. Tal constatação aponta para o risco de fragilização do princípio da publicidade, constante do *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Cabe ressaltar que tais vulnerabilidades derivam da regulação a que estão submetidas as aquisições da Petrobras, que estimula o comportamento dos gestores da estatal no sentido de buscar processos de menor transparência em benefício da agilidade na contratação.

Uma vez que, na prática, é da livre escolha dos gestores da estatal as empresas de que a companhia adquire bens e serviços, há risco de que o ordenamento jurídico-normativo de licitações da companhia seja transformado em aparato de natureza meramente ornamental, voltado para proporcionar apenas aparência de que a empresa cumpre com o princípio constitucional.

Além disso, as disputas para contratar com a Petrobras, tanto em valor quanto e em quantidade, são fortemente concentradas em relativamente poucas empresas. Esta situação pode derivar em grande parte de questões estruturais dos mercados fornecedores, mas também estão associadas ao modelo de regulação de licitações da estatal.

Restou confirmado que é desconhecida a existência de mecanismos de interlocução direta e periódica entre a Petrobras e os ministérios do Planejamento (MPOG), de Minas e Energia (MME) ou do Desenvolvimento (MIDC), envolvendo o aperfeiçoamento de políticas públicas federais por meio do poder de compras do Grupo Petrobras. Além disso, foi identificado que a estatal atua em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) sem que haja instrumento que formalize tal atuação. Em que pese a equipe de fiscalização não haver investigado profundamente as formas adotadas pelo MME e pelo MPOG junto à Petrobras para planejar, acompanhar e avaliar as consequências sociais, econômicas e ambientais para o país das compras realizadas, há indícios que nenhum dos dois ministérios mantém mecanismos especificamente voltados para tal, o que implica vulneração das atribuições constantes do Decreto 7.798/2012 e do Decreto 8.189/2014.

Em relação ao grau de utilização do cadastro pelos agentes da estatal na seleção de empresas fornecedoras de bens e serviços, a conclusão é que ele é de médio para alto. Restou evidenciado, contudo, que a companhia deve incentivar a utilização do cadastro na seleção de fornecedores por seus gestores.

Em relação à utilização do portal Petronect para aquisições de bens e serviços pela Petrobras, o nível de utilização pela companhia é aparentemente apenas médio. A análise, contudo, encontra-se prejudicada, em vista de falta de entrega de informações à equipe de fiscalização. Restou evidenciado, não obstante, que a estatal necessita incentivar nos seus gestores a utilização do portal na seleção de fornecedores.

Foi evidenciado elevado índice de terceirização de mão de obra na gerência executiva da Petrobras responsável pela gestão do Cadastro de Fornecedores (35%), o que pode implicar riscos em vista da alta rotatividade de funcionários. Ressalte-se que o departamento da estatal responsável pela gestão do cadastro se recorre da falta de quadro de pessoal próprios adequados a sua missão.

Foi evidenciado também elevado índice de terceirização de mão de obra na gerência responsável diretamente pela gestão do cadastro, o que pode implicar riscos em vista de potencial rotatividade de funcionários. Além disso, há risco de que vantagens competitivas da estatal sejam vulneradas, em vista do acesso privilegiado, por parte dos fornecedores de mão de obra, a informações comerciais relativas aos valores e preços de insumos adquiridos pela companhia. Da mesma maneira, em vista de a CCF executar atividades fortemente baseadas em tecnologia da informação e comunicação, há risco de que terceirizar áreas sensíveis, cujos postos de trabalho implicam

manipulação de informações estratégicas para o negócio, possa gerar impactos negativos para a Petrobras, caso o sigilo, a confidencialidade e a integridade da informação venham a ser comprometidas.

Em relação à evolução dos indicadores de desempenho, a Petrobras carece de indicadores gerenciais da utilização do cadastro, restando incomprovada a verificação qualitativa sistemática dos indicadores de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Apesar de tal ausência, há indicador geral de imagem corporativa da Petrobras junto aos seus fornecedores, que apresentou queda ao longo do período 2010-2013.

Em relação às de sanções administrativas aplicadas pela estatal, considerando o volume de contratos do período considerado (cerca de 694 mil contratos) e de empresas no cadastro (cerca de 11 mil), o volume de sanções aplicadas é insignificante, apontando para o risco de que a Petrobras não esteja dando eficácia ao dispositivo constante do item 7.3 do anexo ao decreto 2.745/1998.

Em relação à percepção dos gestores acerca do cadastro, restou evidenciado indícios de inexistência de indicadores de desempenho utilizados pela Petrobras para avaliar o desempenho do mesmo. Observou-se a existência de oportunidades de melhorias no Cadastro de Fornecedores, em especial quanto à avaliação do desempenho dos mesmos e a taxonomia de classificação de itens do cadastro. Não obstante, já há em andamento ação da estatal no sentido de implementar aperfeiçoamentos, consubstanciado no Programa de Melhorias na Gestão da Base de Fornecedores (PGBF). Em relação a ele, a equipe de fiscalização identifica-o como uma boa prática, que merece ter seus desdobramentos acompanhados pelo TCU, ante a importância da base de fornecedores no processo Suprir Bens e Serviços.

Por fim, não foram evidenciadas impropriedades relativa ao modelo organizacional e de divisão de trabalho adotado, em especial no que se refere à segregação de funções.

4- O CADASTRO DE FORNECEDORES NA PETRONECT

O presente capítulo tem como objetivo apresentar as percepções da equipe de fiscalização acerca da relação do Sistema Petronect com o do Cadastro de Fornecedores da Petrobras. Objetiva também apresentar o resultado dos levantamentos realizados pela equipe de fiscalização nos registros da empresa Petronect.

4.1- Contextualização

A Petronect é uma empresa que tem como objetivo o provimento de serviços de comércio eletrônico, controlada pela e-Petro. A e-Petro é uma empresa subsidiária da Petróleo Brasileiro S/A, que tem como objetivo a participação em capital social de outras sociedades que tenham por objetivo atividades realizadas pela internet ou outros serviços eletrônicos.

Relativamente ao Cadastro de Fornecedores, a Petronect é responsável pela operacionalização de serviços de TIC que suportam o portal Petronect.

Entende-se como portal Petronect, para fins do presente trabalho, o conjunto de sistemas informatizados voltados pela disponibilização eficiente, eficaz e efetiva de portal constante do endereço na rede mundial de computadores www.petronect.com.br.

Em relação ao público interno da Petrobras, o portal visa a oferecer aos usuários ferramentas de tecnologia de informação e comunicação para suportar os processos de seleção de fornecedores para aquisição de bens e serviços. Aos usuários externos, visa a possibilitar, em meio eletrônico, que as empresas pertencentes aos mercados fornecedores ofereçam bens e serviços à Petrobras.

4.2- As relações da Petronect com a Petrobras

4.2.1- Relações comerciais da Petronect

A equipe de fiscalização verificou as relações empresariais da Petronect. Realizou o levantamento dos pagamentos, em vista de relacionamentos comerciais e não-comerciais, no período de 1/1/2011 a 30/4/2014, feitos pela Petronect às empresas Petrobras, e-Petro, Accenture, Commerce One e

SAP (requisições 13.4 e 13.5). Realizou, ainda, o levantamento das medições feitas por serviços prestados pela Petronect à Petrobras (requisição 4.5).

4.2.1.1- Petrobras e Petronect

A Petrobras e a Petronect tinham, no momento da fiscalização, vigentes três contratos, de numeração SAP 4600332744, 4600391360 e 4600429778. Em vista da materialidade dos pagamentos, foram verificados mais detidamente pela equipe de fiscalização os dois primeiros.

O contrato 4600332744 (Contrato Jurídico 0020.0067878.11.2), assinado em 26/6/2014, tem como objeto a realização de serviços de provimento para a Petrobras de soluções em licitações, cotações e coleta de preços (peça 144, p. 27), no valor original total de R\$ 96.874.632,00, pelo prazo de 1.095 dias, podendo ser prorrogado pelo mesmo prazo. O contrato conta com o Aditivo 1 (peça 144, p. 77), que acrescentou R\$ 90.081.739,14 ao valor e 1.095 dias ao prazo.

O contrato SAP 4600391360 (Contrato Jurídico 0020.0080972.13.2), assinado em 7/1/2013, tem como objeto o fornecimento à Petrobras de serviços de operação e manutenção dos sistemas de Cadastro de Fornecedores (peça 144, p. 1), no valor original total estimado de R\$ 25.896.984,41, pelo prazo de 1.095 dias, podendo ser prorrogado por até 24 meses.

Em R\$	4600332744	4600391360	4600429778	TOTAL
2011	11.768.270,65	-	-	11.768.270,65
2012	22.295.076,10	-	-	22.295.076,10
2013	32.835.662,65	9.050.977,58	-	41.886.640,23
2014 até julho	16.078.699,96	4.773.785,33	1.020.836,06	21.873.321,35
TOTAL	82.977.709,36	13.824.762,91	1.020.836,06	97.823.308,33

serviços prestados por força dos dois contratos são intimamente relacionados, e são operacionalizados do meio do portal Petronect.

As medições apresentaram os seguintes valores (peça 147):

A equipe de fiscalização realizou comparação entre as receitas auferidas pela Petronect e os valores apropriados nos contratos com a Petrobras. Observe-se que, no ano de 2012, a Petronect auferiu receitas líquidas de R\$ 52,153 milhões 2012 (peça 95). Desta forma, as receitas advindas dos dois contratos investigados (R\$ 22,295 milhões) representaram 43% das receitas auferidas naquele ano.

Insta observar que, apesar de solicitado (requisição 4.4.1), não foram encaminhadas à equipe de fiscalização as demonstrações contábeis do exercício de 2013.

Tendo em conta a presunção de que a Petrobras seja a principal adquirente dos serviços prestados pela Petronect, uma vez que a empresa Petronect existe, em tese, apenas para prestar serviços de e-commerce à Petrobras, todas as receitas da Petronect supostamente teriam relação com o portal Petronect e, portanto, com o cadastro de fornecedores. Todavia, não puderam ser verificadas pela equipe de fiscalização as origens das receitas que ultrapassaram aquelas derivadas dos contratos de numeração SAP 4600332744 e 4600391360.

4.2.1.2- Petronect e fornecedores

De acordo com as peças 145 e 146, no período de 1/1/2011 a 30/4/2014, a Petronect realizou pagamentos às empresas detentoras das ações de seu capital. Observa-se que a Accenture e a SAP receberam da Petronect, por relações comerciais no período, respectivamente R\$ 120,5 milhões e R\$ 20,1 milhões, o que denota a importância dos contratos de fornecimento existentes.

Ressalte-se que a equipe de fiscalização não apreciou as relações contratuais da Petronect com seus fornecedores (a origem dos fatos geradores dos pagamentos por bens fornecidos ou serviços prestados à Petronect), bem como as causas dos pagamentos comerciais e não-comerciais feitos pela Petronect à Petrobras e à e-Petro.

4.2.2- Relações societárias

Da leitura dos documentos societários da e-Petro (peça 126), observa-se que a e-Petro, controladora da Petronect constituída em 12/4/2002 (peça 126, p. 1), é uma empresa do Grupo Petrobras subsidiária da Petróleo Brasileiro S/A, que tem como objetivo a participação em capital social de outras sociedades que tenham por objetivo atividades realizadas pela internet ou outros serviços eletrônicos (peça 126, p. 7). Dados da empresa (peça 92): Nome: Petrobras Negócios Eletrônicos S/A; CNPJ 05.070.908/0001-95; Capital Social: Petróleo Brasileiro S/A (99,99%), Dowstream Participações Ltda. (0,01%); endereço: Av. República do Chile, 65, 16º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ. Obs.: a Dowstream Participações Ltda. (CNPJ 04.181.609/0001-65) tem a Petrobras com sócia majoritária (Capital Social: Petrobras - 99,99%, Petrobras International Braspetro BV - 0,01%). A empresa tinha, em 31/12/2013 (peça 126, p. 15), capital social de R\$ 21 milhões; patrimônio líquido de R\$ 31,086 milhões e ativos totais consolidados de R\$ 52,755 milhões. No mesmo ano, auferiu receitas líquidas de R\$ 66,113 milhões, com lucro líquido de R\$ 4,917 milhões e EBITDA era de R\$ 6,853 milhões.

A Petronect é uma sociedade anônima de capital fechado, que tem como objetivo, dentre outros (peça 94, p. 2), o provimento de serviços de comércio eletrônico (peça 94, p. 2). Trata-se de uma empresa do Grupo Petrobras, na qualidade de controlada em conjunto, formada pela associação da Petrobras Negócios Eletrônicos S/A (e-Petro) com as empresas SAP Brasil Ltda. e Accenture do Brasil S/A. Dados da empresa (peça 94, p. 44, e 95, p. 22): Nome: Procurement Negócios Eletrônicos S/A; CNPJ 05.370.858/0002-42; Capital Social: Petrobras Negócios Eletrônicos S/A (72%), SAP Brasil Ltda. (17%), Accenture do Brasil Ltda. (11%); endereço: Rua da Assembleia 10, salas 901 a 917, 920, 921, 923, 1001 a 1003, Centro, Rio de Janeiro/RJ. A Petronect tinha, em 31/12/2012 (peça 95), capital social de R\$ 22,115 milhões; patrimônio líquido de R\$ 39,237 milhões e ativos totais de R\$ 51,790 milhões. No mesmo ano, auferiu receitas líquidas de R\$ 52,153 milhões, com lucro líquido de R\$ 2,672 milhões.

Da leitura do acordo de acionistas da Petronect (peça 94, p. 38), há papéis esperados dos acionistas. Destacam-se os seguintes:

- 1) e-Petro: (i) ser sócia com a maior proporção de ações ordinárias, respeitado o limite superior de 50%; (ii) ser gestora com compartilhamento de poder; e (iii) realizar aporte de mercado para a Petronect, mediante esforços junto à Petrobras (o que significa que a e-Petro deve garantir que a Petrobras celebre contratos com a Petronect na qualidade de adquirente de serviços);
- 2) Accenture, Commerce One e SAP: (i) serem sócios com participação em conjunto superior à e-Petro; e (ii) serem sócios individualmente minoritários;
- 3) Accenture: contratar com a Petronect, se for de sua conveniência, a prestação de serviços de tecnologia da informação e comunicação;
- 4) SAP e Commerce One: contratar com a Petronect o fornecimento de softwares e sistemas informatizados.

4.2.3- Conclusão do tópico

Observa-se que o acordo de acionistas da Petronect tem como importante consequência a possibilidade de contratações por esta empresa, por tempo indeterminado, da SAP e da Accenture como fornecedores. O mesmo acordo permite contratações sucessivas da Petronect com a Petrobras para fornecimento de serviços.

Tal estrutura de negócio implica vulnerabilidade, de natureza legal, e refere-se ao princípio constitucional das aquisições públicas precedidas de licitação, que pode estar sendo desviado no âmbito das aquisições da Petrobras mediante triangulação de fornecimento de bens e de serviços. Pode ocorrer, por exemplo, que a Petrobras compre serviços sem licitar e por tempo indeterminado da Petronect, que compra da Accenture, serviços de sem licitar e por tempo indeterminado.

Foi apontada, inicialmente, que a estrutura do negócio implica também vulnerabilidades: a) de natureza comercial, tendo relação com o risco a vantagens competitivas da estatal, em vista do acesso privilegiado às informações comerciais relativas aos valores e preços, por parte dos

fornecedores da Petronect, dos insumos adquiridos pela Petrobras no mercado; e b) de natureza econômica, referindo-se aos riscos de os serviços fornecidos à Petronect estarem incompatíveis com os preços de mercado.

Entende a equipe de fiscalização, quanto às vulnerabilidades de natureza comercial e econômica, que os elementos constantes nos comentários dos gestores indicam adoção de providências com vistas à proteção das informações comerciais relativas aos valores e preços, por parte dos fornecedores da Petronect, dos insumos adquiridos pela Petrobras no mercado, bem como realização de contratações por meio de coleta de preço sigilosa, balizada em referências de custos de serviços e de recursos humanos do mercado.

Não restou esclarecido, portanto, o ponto essencial nessa situação, ou seja, a possibilidade de a Petrobras adquirir indiretamente serviços indefinidamente de um único prestador, mediante subcontratação pela Petronect, sem procedimento licitatório. Em situação que, pela lógica, é materialmente semelhante a essa, o TCU considerou irregular a contratação direta da empresa Cobra S/A (controlada pelo Banco do Brasil S/A – BB) pela empresa BB Turismo - BBTur, subsidiária do BB (TC-006.026/2004-7; AC-127/2007-TCU-2C).

4.3- O Cadastro de Fornecedores e o portal Petronect

Os usuários internos da Petrobras e externos utilizam a página da Petronect na internet para acessar quatro funcionalidades diferentes: Portal Compras e Contratações; Portal Progredir; Serviços de Cotações; Serviços de Diligenciamento de Itens Críticos. O documento que apresenta as funcionalidades do portal se encontra à peça 149 (fonte: www.petronect.com.br, acesso em 28/8/2014).

Em relação ao Portal Progredir, as empresas que fazem parte da cadeia de suprimento de bens e serviços da Petrobras têm a opção de antecipar recebíveis por meio de Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios (FIDCs) destinados aos fornecedores da companhia por meio do Portal Progredir. Os FIDCs são fundos estruturados junto ao mercado de capitais brasileiro e têm a função de antecipar ao fornecedor da Petrobras recebíveis contratualizados. Na prática, equivale a um financiamento ao fornecedor concedido pelo fundo (tendo a execução do contrato como garantia), que capta recursos no mercado e os repassa. Os fundos obtêm recursos a partir da emissão de cotas, que são compradas por investidores do mercado de capitais. Cabe observar que as operações com FIDCs não fazem parte do escopo da presente fiscalização

4.3.1- O Portal de Cadastro, Compras e Contratações

Por meio do Portal de Cadastro, Compras e Contratações, operado pela Petronect, são realizados o cadastramento de fornecedores, as solicitações de cotações de preço e o acompanhamento dos pagamentos.

O ingresso no cadastro é o primeiro passo para uma empresa fornecer bens e serviços para a Petrobras.

CADASTRAMENTO DE FORNECEDORES - ATRIBUIÇÕES	
PETROBRAS	PETRONECT
Avaliar as solicitações de cadastramento de novos fornecedores; Manter o Cadastro das empresas fornecedoras de bens e serviços; Esclarecer dúvidas sobre o processo de avaliação dos fornecedores; Capacitar usuários do Sistema Petrobras.	Manter o portal disponível; Prover suporte para o uso do portal; Capacitar usuários das empresas fornecedoras participantes do cadastro no portal.

Em abril de 2014, foram transacionados R\$ 14,8 bilhões de reais em compras e contratações por meio do portal, que contava com 160 mil empresas registradas. Insta observar que o número de

empresas cadastradas no portal Petronect é bem maior que o de empresas do Cadastro de Fornecedores (cerca de 11 mil).

Por meio do portal são realizadas também compras e contratações da Petrobras, bem como o acompanhamento de pagamentos pelo fornecedor. O portal conta com cerca de 33 mil usuários Petrobras registrados. Em 2013, foram executadas por meio do portal 182,6 mil processos, sendo 156,5 mil em dispensa de licitação e 26,1 mil convites. Em 2014 (até abril), foram transacionados R\$ 14,8 bilhões, com 126,6 mil pedidos em 60,7 processos.

COMPRAS E CONTRATAÇÕES - ATRIBUIÇÕES	
PETROBRAS	PETRONECT
Selecionar as empresas; Elaborar o edital de licitação e especificação da contratação; Escolher a modalidade de licitação; Esclarecer as dúvidas do mercado sobre o processo de contratação; Classificar as empresas e comunicar o vencedor da licitação; Solicitar o registro de empresas no portal; Cadastrar ou retirar empresas do cadastro Petrobras.	Registrar os fornecedores no portal, conforme solicitação da Petrobras; Treinar usuários da Petrobras e de fornecedores para uso do portal.

ACOMPANHAMENTO DOS PAGAMENTOS - ATRIBUIÇÕES	
PETROBRAS	PETRONECT
Prover o pagamento dos fornecedores; Definir datas e informações sobre o agendamento dos pagamentos; Validar e aprovar os documentos fiscais eletrônicos; Esclarecer as dúvidas do mercado sobre o processo de pagamento.	Prover suporte para o uso da funcionalidade; Treinar usuários da Petrobras e de fornecedores para uso do portal.

4.3.2- Os serviços de cotações e de diligenciamento de itens críticos

A Petronect realiza para a Petrobras cotações para itens de pequeno valor, permitindo que a estatal concentre esforços em compras estratégicas.

COTAÇÕES - ATRIBUIÇÕES	
PETROBRAS	PETRONECT
Especificar o bem ou serviço; Determinar o valor estimado do bem ou serviço; Escolher os fornecedores; Autorizar o pedido; Realizar o pagamento.	Obter cotações válidas; Emitir o pedido; Diligenciar o pedido.

Somente em abril de 2014 foram realizadas 5.047 cotações. No mesmo mês, a média de fornecedores por cotação foi de 6,4 empresas. O tempo médio desde a cotação até a entrega do item cotado na unidade demandante da Petrobras era de 47,1 dias.

A Petronect, por fim, realiza para a Petrobras serviços de acompanhamento das entregas dos itens críticos para empreendimentos.

DILIGENCIAMENTO DE ITENS CRÍTICO - ATRIBUIÇÕES	
PETROBRAS	PETRONECT
Definir as premissas e diretrizes a serem adotadas pelo serviço de diligenciamento de itens críticos; Avaliar impactos e riscos; Deliberar e executar ações a respeito de questões críticas que possam afetar a entrega dos equipamentos.	Coletar as informações junto aos fornecedores para acompanhamento dos cronogramas; Planejar e realizar as reuniões mensais de análise crítica (RAC); Dar visibilidade para a Petrobras dos principais pontos de atenção do diligenciamento.

4.3.3- A ferramenta Rodízio de Fornecedores

Para a aquisição de uma grande quantidade de bens e serviços a Petrobras realiza contratações diretas, fundamentadas em dispensa por valor. O item 4.4.3.1 do MPC determina que o valor para dispensa de licitação é aquele aprovado pela Diretoria Executiva da Petrobras. De acordo com Tabela de Limites de competência da Petrobras (peça 100, p. 2), o limite aprovado varia de R\$ 25 mil a até R\$ 160 mil, a depender da área da companhia responsável pela contratação. Essas contratações são consideradas na Petrobras como pequenas contratações.

A Petrobras tem com a Petronect contrato que tem como objeto a realização de serviços de provimento para a estatal de soluções em licitações, cotações e coleta de preços (peça 144, p. 27). Em face de tal contrato, a Petronect disponibiliza à Petrobras, por meio do portal, funcionalidades vinculadas ao Cadastro de Fornecedores que permitem a cotação de propostas, a seleção e o rodízio de fornecedores em pequenas contratações (peça 148).

De acordo com informações apresentadas à equipe de fiscalização por meio de reunião com técnicos da CCF (peça 98, p. 148), a ferramenta funciona, resumidamente, na forma descrita a seguir.

Diante da identificação de uma demanda de bens ou de serviços pela Petrobras, o agente da área demandante da estatal acessa o portal Petronect e inicia uma sessão para seleção de fornecedor. Identifica a família à qual o item demandado pertence, bem como as empresas cadastradas que fornecem o item. Nesse momento, automaticamente, o sistema arrola os fornecedores cadastrados em fila, sugerindo como fornecedores a serem convidados para apresentar cotação quatro fornecedores: os três primeiros da fila e o que realizou satisfatoriamente o último fornecimento para bem ou serviço idêntico. Caso o agente da área demandante concorde com a seleção de empresas proposta pelo sistema, emite comando à Petronect para iniciar os procedimentos de cotação. Caso não concorde e deseje excluir ou adicionar outras empresas à lista de selecionados, realiza o procedimento de alteração da lista, sendo obrigatória a apresentação de justificativa para cada empresa excluída.

4.3.4- Conclusão do tópico

Da verificação empreendida, não foram evidenciadas impropriedades relativas aos processos de trabalho investigados, em especial no que se refere à segregação de funções e atividades.

A equipe de fiscalização identificou na ferramenta Rodízio de Fornecedores uma boa prática, que contribui para a pluralidade de fornecedores de bens e de serviços.

4.4- CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Investigadas as relações societárias e comerciais da Petrobras e da Petronect, pode-se concluir que o acordo de acionistas da Petronect tem como importante consequência a possibilidade de contratações por esta empresa, por tempo indeterminado, da SAP e da Accenture como fornecedores. O mesmo acordo permite contratações sucessivas da Petronect com a Petrobras para fornecimento de serviços.

Tal estrutura de negócio implica vulnerabilidade, de natureza legal, e refere-se ao princípio constitucional das aquisições públicas precedidas de licitação, que pode estar sendo desviado no âmbito das aquisições da Petrobras mediante triangulação de fornecimento de bens e de serviços.

Em relação à ferramenta Rodízio de Fornecedores, a equipe de fiscalização identificou-a como sendo uma boa prática, que contribui para a pluralidade na estatal de fornecedores de bens e de serviços.

Por fim, da verificação empreendida não foram evidenciadas impropriedades relativas aos processos de trabalho investigados, em especial no que se refere à segregação de funções e atividades.

5- ACHADOS DE AUDITORIA

5.1- Matriz de Achados

Foram identificadas oportunidades de melhorias nos seguintes temas:

- 1) Normas internas que tratam de licitações da Petrobras;
- 2) Gestão de Recursos Humanos da Petrobras voltados para a gestão do Cadastro de Fornecedores;
- 3) Verificação do desempenho das utilidades do Cadastro de Fornecedores;
- 4) Processos de trabalhos voltados para a identificação de situações ensejadoras de sanções administrativas pela Petrobras;
- 5) Relações societárias e comerciais entre a Petrobras e a Petronect.

Os achados de auditoria se encontram descritos na Matriz de Achados (Anexo 4).

6- COMENTÁRIOS DO GESTOR

6.1- Ponderações relativas aos comentários do Gestor

Por meio do Ofício 0530/2014-TCU/SecexEstat, de 25/11/2014 (peça 165), foi solicitado à Petrobras, em cumprimento à orientação contida no item 185 da Portaria-Segecex 4/2010 (Manual de Auditoria Operacional), que apresentasse a esta Secretaria comentários por escrito acerca do conteúdo do relatório preliminar e suas conclusões, se assim o desejasse. Para subsidiar a resposta, foi encaminhado o relatório preliminar da Unidade Técnica.

A Petrobras, em resposta à solicitação, apresentou seus comentários, conforme se constata à peça 172.

a) Detecção de inconsistências

Inicialmente, a Petrobras apresentou algumas ponderações relativas ao texto do relatório, com os ajustes que entendeu serem necessários.

Após análise pela equipe de Fiscalização, foram feitas alterações no relatório em razão dos comentários dos gestores (itens 3.5.1.1, 3.5.2, 3.6.1, 3.6.2, 3.6.9, 4.2.2, 4.3.1 e subitem 8 do item B do Anexo 3).

Quanto aos itens 2.5 e 4.2.1.1, efetivamente não foram encaminhadas à equipe de fiscalização as demonstrações contábeis do exercício de 2013. Contudo, as limitações aos exames não implicaram prejuízo importante às investigações.

Em relação ao item 4.2.2 do Relatório (peça 172, p. 9), a Petrobras esclarece:

Texto original:

“e-Petro: (i) ser sócia com a maior proporção de ações ordinárias, respeitado o limite superior de 50%; (ii) ser gestora com compartilhamento de poder; e (iii) realizar aporte de mercado para a Petronect, mediante esforços junto à Petrobras (o que significa que a e-Petro deve garantir que a Petrobras celebre contratos com a Petronect na qualidade de adquirente de serviços);”.

No item iii, a Petrobras esclarece que a e-Petro “realiza aporte de mercado, mediante esforços junto à Petrobras no sentido do estabelecimento de procedimentos internos para aquisições, via meio eletrônico, preferencialmente através da Petronect.”.

Segundo a Petrobras a e-Petro está cumprindo seu papel como acionista, pois está realizado aporte de mercado, conforme consta no anexo ao acordo de acionistas da Petronect (peça 94, p. 38).

b) Esclarecimentos relativos aos Achados de Auditoria

A Petrobras fez também ponderações relativas aos Achados de Auditoria:

Achado 1

"Ocorrência de oportunidade de melhoria nas normas internas que tratam de licitações da Petrobras".

Conforme consta no presente relatório, a equipe de fiscalização entendeu ser possível, quanto ao mérito, recomendar à Petrobras que revise as normas internas voltadas a licitações, em especial as originárias do desdobramento das normas constantes dos itens 3.1 a 3.6 do anexo ao Decreto 2.745/1998, com vistas a proporcionar critérios vinculantes, claros e objetivos, para que os gestores da estatal possam escolher a modalidade de licitação mais adequada para cada caso, respeitados os princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.

A Petrobras entende que é concedida à empresa a faculdade de normatização interna, o que seria uma oportunidade de ajustes.

Destaca, porém, que o critério em razão do valor, tal como ocorre na Lei 8.666/93, não se coaduna com a especificidade das licitações da Petrobras.

Segundo a Petrobras, já houve discussão junto ao Tribunal, em outras ocasiões, de que a modalidade concorrência (utilizada na Lei 8666/93 para aquisições de valores mais altos) apresenta potenciais resultados indesejáveis para a Companhia, por se tratar de modalidade que permite a participação de qualquer interessado, implicando que, em tais certames, a Companhia teria que avaliar a capacidade técnico-operacional e técnico-profissional de todas as licitantes não cadastradas. Essa avaliação, a depender da complexidade do objeto a ser contratado (v.g. construções ou montagens em instalações industriais), certamente acarretaria um tempo de análise incompatível com a celeridade que se espera ter nas contratações, com vistas a fazer frente à necessidade de maior agilidade operacional e negocial.

Por fim, ressalta que a modalidade convite é a mais utilizada pela Companhia, por atender aos princípios da Administração Pública, em especial o da eficiência, bem como os de competitividade e economicidade, sem perda de agilidade negociais, fator indispensável para a Petrobras atuar empresarialmente em um mercado competitivo.

Conforme já relatado no presente Relatório:

a) para a aquisição de bens e serviços comuns a companhia se vale geralmente de contratações diretas fundamentadas em “dispensa de licitação por valor”. Esse valor é o aprovado pela Diretoria Executiva da Petrobras, levando-se em consideração as realidades específicas de cada Unidade e as políticas corporativas da empresa. Em princípio, as contratações por dispensa de valor não estão submetidas, em princípio, a qualquer limite de valor. O limite auto imposto é atualmente de até R\$ 160 mil, de acordo com tabela de limites de competência da Petrobras;

b) os valores contratados no período de janeiro de 2011 a abril de 2014 somaram R\$ 368.902.358.875,37, sendo 45% em contratações não precedidas de licitação (R\$ 166.743.918.564,60). Das aquisições totais precedidas de licitação, o percentual licitado na modalidade convite é de 99%;

c) dos valores contratados com bens, 79% não foram precedidos de licitação (R\$ 52.911.033.722,73) e dos contratados com serviços, 38% (R\$ 113.832.884.841,87);

d) os pagamentos de bens somaram R\$ 41.410.952.462,80, sendo 54% desse valor referente às contratações não precedidas de licitação (R\$ 22.301.239.561,07). No que tange às contratações de serviços, os pagamentos por serviços somaram R\$ 135.868.109.986,56, sendo 33% desse valor referente às contratações não precedidas de licitação (R\$ 44.365.612.918,03);

e) a estatal apresentou, no período de janeiro de 2011 a abril de 2014, elevado grau de aquisições não precedidas de licitação (contratações diretas), especialmente envolvendo aquisições para as áreas de E&P e de Serviços, implicando risco de vulneração ao princípio das aquisições precedidas de licitação constante do art. 37 da Constituição Federal. Constata-se ainda, nas contratações precedidas de licitação no aludido período, a maciça utilização da modalidade convite na forma do Decreto 2.745/1998, que, por suas características, apresenta baixa transparência para o público (se comparado ao análogo da Lei 8.666/1993) e alta discricionariedade para o gestor na escolha das empresas convidadas. Tal constatação aponta para o risco de fragilização do princípio da publicidade, constante do *caput* do art. 37 da constituição Federal;

f) dentre as justificativas para a criação do Programa de Melhorias na Gestão da Base de Fornecedores - PGBF, ação da Petrobras que visa melhorar os processos envolvidos na gestão do Cadastro de Fornecedores de Bens e Serviços, foi consignado que: a) a gestão da Base de Fornecedores da Companhia é crítica para que o processo de suprimento de bens e serviços se torne eficaz em termos de desempenho, competitividade, qualidade, prazo, SMES e Conteúdo Local, contribuindo para que sejam alcançados os resultados do Plano de Negócios e Gestão; e b) os procedimentos licitatórios utilizam diferentes critérios de seleção de empresas a serem convidadas e nem sempre refletem o desempenho das empresas no relacionamento com a Companhia; e

g) o plano de trabalho do PGBF, concebido de acordo com a metodologia do Project Management Institute - PMI, previa o diagnóstico detalhado do sistema de gestão da base de fornecedores e apresentação de alternativas de soluções (Fase II), bem como o detalhamento da solução a ser implementada (Fase III). Foram conclusões do diagnóstico realizado na Fase II, relativamente ao mapeamento de fluxos, que não há padrão corporativo publicado que detalhe os critérios para a seleção de fornecedores que participarão dos processos de contratação.

Em razão da utilização, em procedimentos licitatórios, de diferentes critérios de seleção de empresas a serem convidadas, dos elevados valores das aquisições não precedidas de licitação (contratações diretas), implicando risco de vulneração ao princípio das aquisições precedidas de licitação, e da utilização maciça, nas contratações precedidas de licitação, da modalidade convite, apresentando baixa transparência para o público e alta discricionariedade para o gestor na escolha das empresas convidadas, apontando para o risco de fragilização do princípio da publicidade, entende a equipe de fiscalização que o achado deve ser mantido nos termos em que se encontra.

Achado 2

"Ocorrência de oportunidade de melhoria na gestão de Recursos Humanos da Petrobras voltados para a operação do Cadastro de Fornecedores".

Conforme relata a Petrobras, a equipe técnica entendeu ser possível, quanto ao mérito, recomendar à Petrobras a reavaliação dos níveis de controles internos para "identificar o grau de risco a que estão submetidas as vantagens competitivas da estatal em vista do acesso privilegiado, por parte dos fornecedores de mão de obra, a informações comerciais relativas aos valores e preços de insumos adquiridos pela companhia", bem como para mensurar o "grau de risco a que estão submetidas as atividades fortemente baseadas em tecnologia da informação e comunicação, cujos postos de trabalho terceirizados implicam manipulação de informações estratégicas para o negócio".

A Estatal esclarece que, nos contratos celebrados para os objetos citados, constam cláusulas de sigilo e confidencialidade, de forma a nortear o acesso, o controle e a manipulação das informações, e que, dentre os mecanismos de segurança para os contratos firmados com empresas prestadoras de serviços para o Cadastro Corporativos de Fornecedores, determina-se que o acesso

da contratada à internet deva ocorrer por meio de rede exclusiva, protegida por "firewall", quando em ambiente externo às instalações da Petrobras.

Acrescenta que a Empresa realiza treinamentos sistemáticos e focados em segurança da informação, buscando demonstrar as consequências decorrentes da divulgação indevida das informações, assim como quanto ao tratamento à informação recebida ou gerada, direta ou indiretamente, com o grau de sigilo estabelecido pela Petrobras.

Ainda segundo a Petrobras, na realização dos serviços nas gerências do Cadastro de Fornecedores, não há acesso livre às informações sobre contratação de bens e serviços, principalmente no que tange a valores e preços de insumos adquiridos pela Companhia. Salaria que as atividades relacionadas ao processo de cadastramento dependem do tipo de perfil estabelecido no sistema SAP, os quais são controlados e concedidos com o rigor necessário.

Informa também que os perfis de acesso a informações, avaliações, atendimentos e demais atividades para manutenção do Cadastro de Fornecedores são restritos e segregados por função exercida, com estrita rotina de controle de entrada e saída da força de trabalho em suas funções e respectiva concessão e retirada de perfis. Anualmente é necessária a revalidação gerencial para manutenção do perfil de acesso, sem a qual o mesmo é retirado.

Conclui que, não obstante as medidas vigentes descritas acima, o processo de gestão de fornecedores é mantido em permanente avaliação crítica, de modo que os pontos de melhoria, se encontrados, sejam prontamente avaliados e implantados.

Consta no presente Relatório que:

- a) a equipe de fiscalização realizou levantamento na força de trabalho de MATERIAIS. A gerência executiva, responsável pela gestão do Cadastro de Fornecedores, contava, em agosto de 2014, com uma força de trabalho de 502 pessoas, sendo 329 empregados da Petrobras e 173 pessoas oriundas de contratos com empresas prestadoras de serviços (índice de terceirização de mão de obra de 35%, podendo implicar riscos em vista da alta rotatividade de funcionários);
- b) a referida equipe realizou entrevistas com os titulares das gerências vinculadas hierarquicamente a MATERIAIS. PETROBRAS/ETM/MATERIAIS/RH se ressentia da falta de quadro de pessoal próprio adequado a sua missão, mas vem envidando esforços junto à Companhia para atrair talentos, qualificá-los e retê-los; e
- c) a DEMF é a gerência geral vinculada a MATERIAIS, responsável pelo desenvolvimento estratégico do mercado fornecedor de bens e serviços. Conta com uma força de trabalho de 133 pessoas, sendo 76 empregados da Petrobras, possuindo índice de terceirização de mão de obra de 33%. De acordo com as respostas aos questionários aplicados aos gestores das gerências diretamente vinculadas à DEMF, a percepção declarada dos gestores é de que, em relação aos processos de trabalho, e considerando as demandas ordinárias do serviço: a) os recursos humanos são, em geral, adequados para se interagir com o cadastro da Petrobras, embora, de uma forma geral, exista carência de recursos humanos, principalmente de empregados próprios, para interagir e desenvolver os processos de gestão do cadastro; e b) os recursos de TIC são, em geral, adequados para se interagir com o cadastro, embora existam diversas melhorias a serem implementadas no SAP e no portal do cadastro.

Segundo a Petrobras são realizados treinamentos sistemáticos e focados em segurança da informação e há existência de perfil estabelecido no sistema SAP para realização de atividades relacionadas ao processo de cadastramento. Todavia, a questão está relacionada não somente a essa questão, mas a aspectos relativos aos riscos decorrentes da alta rotatividade de funcionários e à necessidade de contratação de pessoal, principalmente de empregados próprios, para interagir e desenvolver os processos de gestão do cadastro, em razão da carência de recursos humanos. Dessa forma, a recomendação da equipe de fiscalização, quanto a esse ponto, não merece reparo.

Não merece reparo também a recomendação no sentido de reavaliação dos níveis de controles internos para mensurar o grau de risco a que estão submetidas as atividades fortemente baseadas em tecnologia da informação e comunicação, levando-se em conta a percepção dos gestores das

gerências diretamente vinculadas à DEMF, no sentido da necessidade de implementação de diversas melhorias no SAP e no portal do cadastro.

Achado 3

"Carência de indicadores gerenciais da utilização e desempenho do cadastro, restando incomprovada a verificação qualitativa sistemática dos indicadores de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade".

Conforme consta no presente relatório, é possível, quanto ao mérito, recomendar à Petrobras que desenvolva indicadores de desempenho para as funcionalidades do Cadastro de Fornecedores, previstos no item 4.1 do anexo ao Decreto 2.745/1998.

Segundo relata a Petrobras, a utilização de indicadores de desempenho é entendida como uma ferramenta essencial para a gestão, de forma que o desenvolvimento de indicadores com as características sugeridas é um dos objetivos a serem alcançados pelo PGBF.

Depreende-se que houve anuência da Empresa com a proposta a ser formulada pela equipe.

Achado 4

"Risco de vulneração ao princípio constitucional de obrigatoriedade de licitação, as vantagens competitivas da estatal, e de os serviços fornecidos à Petronect estarem incompatíveis com os preços de mercado".

Concluiu a equipe de fiscalização que cabe a Petrobras mitigar três riscos: violação ao princípio da obrigatoriedade de licitação, as vantagens competitivas da estatal e a possível incompatibilidade do preço do serviço pela Petronect com o de mercado. A equipe entendeu ser possível, quanto ao mérito, proposta de encaminhamento no sentido de dar ciência à Petrobras dos riscos, determinando que, no prazo de seis meses, adote medidas no sentido de eliminar a possibilidade de a empresa adquirir indiretamente serviços por prazo indefinido e de um único prestador, mediante subcontratação pela Petronect, sem procedimento licitatório e a valores superiores aos de mercado, encaminhado ao TCU, ao final do prazo, relatório circunstanciado das medidas adotadas.

A Petrobras traz informações a respeito da criação da Petronect.

Esclarece que a Petronect, sociedade anônima de capital fechado, tem como objetivo o provimento de serviços de comércio eletrônico, é controlada pela e-Petro, empresa subsidiária da Petrobras, que tem como objetivo a participação em capital social de outras sociedades que tenham por objetivo atividades realizadas pela internet ou outros serviços eletrônicos.

Trata-se de uma empresa do Grupo Petrobras, na qualidade de controlada em conjunto, que surgiu por meio de uma associação da Petrobras Negócios Eletrônicos S/A (e-Petro) com as empresas SAP Brasil Ltda. e Accenture do Brasil S/A.

Criada em outubro de 2002, a Petronect é responsável pela operacionalização de serviços de TIC que suportam o portal Petronect.

Em julho de 2000, após um trabalho de "benchmarking", a Petrobras verificou que as grandes companhias de petróleo iniciavam o uso de "marketplaces", com ganhos obtidos entre 5% a 30% no custo do processamento da compra, graças à redução de formulários de papel e ao aperfeiçoamento dos processos de compras.

Na Petrobras, um estudo de viabilidade técnica e econômica concluiu que a melhor opção era se associar a um "marketplace" já existente, voltado para a indústria do petróleo, em vez de criar um próprio.

Um sistema que estava implantado foi descontinuado para a Petrobras. Como a possibilidade de associação a um "marketplace" existente deixou de existir, a criação do "zero" passou a ser a única alternativa. Um grupo de trabalho interdepartamental definiu um realinhamento da estratégia para implementar um "marketplace" para a Petrobras no Brasil.

Foi criado formalmente dentro da estrutura organizacional da Petrobras o cargo de um coordenador de "marketplace". O coordenador iniciou o programa de implantação com um procedimento de coleta de informações e condições de mercado. Foram analisados consórcios constituídos por empresas complementares: uma de consultoria de tecnologia da informação e outra desenvolvedora desse sistema de compras na internet.

Após consultas ao mercado, a melhor proposta foi apresentada pelo consórcio SAP-C1/ACCENTURE, considerando o maior valor de aporte financeiro (28%), além da capacidade técnica referente ao fornecimento do sistema, implantação e integrações com sistemas existentes. Assim surgiu a Petronect.

Vale observar que os sistemas são atualizados e customizados tempestivamente, de acordo com as necessidades operacionais e de investimento da Petrobras.

Verifica-se que a Petrobras apresentou esclarecimentos a fim de demonstrar que as relações societárias e comerciais entre a empresa e a Petronect não trazem prejuízo à Petrobras.

A Petrobras apresentou informações de ordem histórica, não esclarecendo sobre o princípio constitucional das aquisições públicas precedidas de licitação, que pode estar sendo desviado no âmbito das aquisições da Petrobras mediante triangulação de fornecimento de bens e de serviços, em vista de poder ocorrer, por exemplo, que a Petrobras compre serviços sem licitar e por tempo indeterminado da Petronect, que, por sua vez, compra da Accenture e da SAP, serviços sem licitar e por tempo indeterminado. Portanto, entende a equipe de fiscalização que o achado deve ser mantido.

7- CONCLUSÃO

7.1- Respostas às Questões de Auditoria

1) O cadastro está possibilitando adequado acesso da estatal aos mercados nacionais de fornecedores de bens e de serviços?

Respostas: Sim. Não obstante, há oportunidades de melhorias que permitirão à estatal ampliar sua base de fornecedores.

2) O cadastro está possibilitando adequado acesso à Petrobras pelas empresas que compõem os mercados nacionais de fornecedores de bens e de serviços, em especial às de pequeno e médio porte?

Resposta: Sim. Entretanto, foram identificadas necessidades de melhorias na gestão do cadastro, no sentido de torna-lo mais amigável para o público externo da estatal.

7.2- Comentários finais da equipe de fiscalização

Verificou-se, conforme consignado na Matriz de Achados, a existência de oportunidades de melhoria em assuntos relacionados com a gestão do processo de trabalho Suprir Bens e Serviços, com impactos no Cadastro de Fornecedores da Petrobras, a seguir arroladas:

ACHADO 1) Foi identificado pela equipe de fiscalização que as contratações por dispensa de valor não estão submetidas a qualquer limite de valor. Da mesma forma, os critérios para escolha da modalidade de licitação pela Petrobras são de inteira discricionariedade de seus gestores. A estatal apresenta elevado grau de aquisições não precedidas de licitação, o que implica risco de vulneração ao princípio das aquisições precedidas de licitação. Além disso, as contratações precedidas de licitação com maciça utilização da modalidade convite na forma do Decreto 2.745/1998 (que, por suas características, apresenta baixa transparência para o público, se comparado ao análogo da Lei 8.666/1993), apontam para o risco de fragilização do princípio da publicidade. Apesar de o grau de utilização do cadastro pelos agentes da Petrobras na seleção de empresas fornecedoras de bens e serviços ser de médio para alto, o nível de utilização do portal Petronect para aquisições de bens e serviços pela Petrobras pela companhia é aparentemente apenas médio. Tais vulnerabilidades derivam da regulação a que estão submetidas as aquisições da Petrobras, que estimula o comportamento dos gestores da estatal no sentido de buscar processos de menor transparência em benefício da agilidade na contratação. De fato, as disputas para contratar com a Petrobras, tanto em

valor quanto e em quantidade são fortemente concentradas em relativamente poucas empresas, o que pode derivar em grande parte de questões estruturais dos mercados fornecedores, mas também estão associadas ao modelo de regulação de licitações da estatal. (Itens 3.3.3, 3.4.3 e 3.6.10 do relatório).

O achado foi constatado nos registros eletrônicos de licitações e de contratações da Petrobras. Tem como causas possíveis a regulação deficiente das licitações da Petrobras, bem como deficiências nos mecanismos, em especial normativos internos, que orientem os gestores da estatal na fundamentação das decisões que impliquem escolher fornecedores a partir do cadastro.

O achado tem como consequências possíveis: (i) baixa transparência dos procedimentos licitatórios; (ii) elevado volume de contratações diretas, com risco à economicidade das aquisições em vista de falta de competitividade; (iii) seleção de fornecedores fundamentada em critérios imotivadamente subjetivos; (iv) alijamento de potenciais fornecedores de oportunidades de fornecimento da estatal.

O critério para o achado encontra-se no art. 37 da Constituição Federal. Deve haver proposta de encaminhamento no sentido de recomendar à Petrobras que revise as normas internas voltadas a licitações, em especial as originárias do desdobramento das normas constantes dos itens 3.1 a 3.6 do anexo ao Decreto 2.745/1998, com vistas a proporcionar critérios vinculantes, claros e objetivos, para que os gestores da estatal possam escolher a modalidade de licitação mais adequada para cada caso, respeitados os princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.

ACHADO 2) Foi evidenciado elevado índice de terceirização de mão de obra na gerência executiva da Petrobras responsável pela gestão do Cadastro de Fornecedores, destacando-se elevado índice de terceirização na gerência responsável diretamente pela gestão do cadastro. (Item 3.5.2.3 do relatório).

O achado foi constatado em relatório de levantamento da força de trabalho da gerência de MATERIAIS. Tem como causa possível a ausência, em volume adequado, de quadros da estatal qualificados para executar atividades relacionadas ao Cadastro de Fornecedores.

O achado tem como consequências possíveis: (i) que vantagens competitivas da estatal sejam vulneradas, em vista do acesso privilegiado, por parte dos fornecedores de mão de obra, a informações comerciais relativas aos valores e preços de insumos adquiridos pela companhia; (ii) que, em vista de estatal executar atividades fortemente baseadas em tecnologia da informação e comunicação, terceirizar áreas sensíveis, cujos postos de trabalho implicam manipulação de informações estratégicas para o negócio, possa gerar impactos negativos para a Petrobras, caso o sigilo, a confidencialidade e a integridade da informação venham a ser comprometidas.

O critério para o achado encontra-se no Acórdão 2132/2010-TCU-Plenário. Necessário, portanto, proposta de encaminhamento no sentido de: (i) recomendar à Petrobras que reavalie os níveis de controles internos, com vista a identificar o grau de risco a que estão submetidas as vantagens competitivas da estatal em vista do acesso privilegiado, por parte dos fornecedores de mão de obra, a informações comerciais relativas aos valores e preços de insumos adquiridos pela companhia; (ii) recomendar à Petrobras que reavalie os níveis de controles internos, com vista a identificar o grau de risco a que estão submetidas as atividades fortemente baseadas em tecnologia da informação e comunicação, cujos postos de trabalho terceirizados implicam manipulação de informações estratégicas para o negócio, podendo gerar impactos negativos para a Petrobras, caso o sigilo, a confidencialidade e a integridade da informação venham a ser comprometidas.

ACHADO 3) Foi evidenciado, ainda, que a Petrobras carece de indicadores gerenciais da utilização e desempenho do cadastro, restando incomprovada a verificação qualitativa sistemática dos indicadores de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. (Item 3.6.10 do relatório).

O achado foi constatado na Carta MATERIAIS-REL-0004/2014, bem como nos questionários aplicados aos gestores.

A causa possível do achado não foi identificada. O achado tem como consequência possível a ausência de avaliação gerencial objetiva do desempenho das funcionalidades do Cadastro de Fornecedores.

O critério para o achado encontra-se no art. 37, *caput*, da Constituição Federal (princípio da eficiência). Portanto, deve haver proposta de encaminhamento no sentido de recomendar à Petrobras que desenvolva indicadores de desempenho para as funcionalidades do Cadastro de Fornecedores previstos no item 4.1 do anexo ao Decreto 2.745/1998.

ACHADO 4) Investigadas as relações societárias e comerciais entre a Petrobras e a Petronect, concluiu-se que a estrutura de negócio envolvendo tais empresas implica vulnerabilidades, de natureza legal, e refere-se ao princípio constitucional das aquisições públicas precedidas de licitação, que pode estar sendo desviado no âmbito das aquisições da Petrobras mediante triangulação de fornecimento de bens e de serviços. (Item 4.2.3 do relatório).

O achado foi constatado no acordo de acionistas da Petronect, e não tem causa possível identificada. Tem como consequência possível o risco de vulneração ao princípio constitucional das aquisições públicas precedidas de licitação, que pode estar sendo desviado no âmbito das aquisições da Petrobras mediante triangulação de fornecimento de bens e de serviços.

O critério para o achado encontra-se no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Necessário, portanto, proposta de encaminhamento no sentido de determinar à Petrobras que, no prazo de seis meses, adote medidas no sentido de eliminar a possibilidade de a Petrobras adquirir indiretamente serviços por prazo indefinido e de um único prestador, mediante subcontratação pela Petronect, sem procedimento licitatório, encaminhando ao TCU, ao final do prazo, relatório circunstanciado das medidas adotadas.

8- PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, e com vistas à continuidade do ciclo da Anop, submetemos os autos ao titular da SecexEstataisRJ/DT-1, propondo:

I) recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), nos termos do art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) revise as normas internas voltadas a licitações, em especial as originárias do desdobramento das normas constantes dos itens 3.1 a 3.6 do anexo ao Decreto 2.745/1998, com vistas a proporcionar critérios vinculantes, claros e objetivos, para que os gestores da estatal possam escolher a modalidade de licitação mais adequada para cada caso, respeitados os princípios constitucionais da publicidade e da eficiência (item 7.2);

b) reavalie os níveis de controles internos, com vista a identificar o grau de risco a que estão submetidas as vantagens competitivas da estatal em vista do acesso privilegiado, por parte dos fornecedores de mão de obra, a informações comerciais relativas aos valores e preços de insumos adquiridos pela companhia (item 7.2);

c) reavalie os níveis de controles internos, com vista a identificar o grau de risco a que estão submetidas as atividades fortemente baseadas em tecnologia da informação e comunicação, cujos postos de trabalho terceirizados implicam manipulação de informações estratégicas para o negócio, podendo gerar impactos negativos para a Petrobras, caso o sigilo, a confidencialidade e a integridade da informação venham a ser comprometidas (item 7.2);

d) desenvolva indicadores de desempenho para as funcionalidades do Cadastro de Fornecedores, previstos no item 4.1 do anexo ao Decreto 2.745/1998 (item 7.2); e

II) determinar à Petrobras, nos termos da Portaria-Segecex 13/2011, que, no prazo de seis meses, adote medidas no sentido de eliminar a possibilidade de a Companhia adquirir indiretamente serviços por prazo indefinido e de um único prestador, mediante subcontratação pela Petronect, sem procedimento licitatório, encaminhando ao TCU, ao final do prazo, relatório circunstanciado das medidas adotadas (item 7.2).

3. O diretor da subunidade instrutiva concordou parcialmente com a equipe de fiscalização, consoante despacho acostado à peça 175:
1. Manifesto-me parcialmente de acordo com a proposta formulada na peça anterior.
 2. Com relação à proposta de determinação contida no item 8.II. (peça anterior, p. 49), resultante do achado 4 (idem, p. 37, 38, 48, 49, 67, 68), entendo que a questão mereça tratamento diferente do proposto.
 3. A equipe verificou que a Petronect, sociedade constituída pela e-Petro (subsidiária integral da Petrobras), SAP do Brasil Ltda. e Accenture do Brasil S.A., mantém fortes relações comerciais com as duas últimas sócias acima mencionadas (item 4.2.1.2).
 4. Conjugando esse fato ao conteúdo do acordo de acionistas da Petronect, a equipe concluiu pela possibilidade de a Petrobras contratar sucessivamente a Petronect para fornecimento de serviços, e de a Petronect, por sua vez, contratar serviços, sem licitação e por tempo indeterminado, da Accenture e da SAP (item 4.2.3).
 5. No entendimento da equipe, tal estrutura de negócio poderia estar infringindo o princípio constitucional das aquisições públicas precedidas de licitação, mediante triangulação de fornecimento de bens e de serviços.
 6. A situação apresentada em muito se assemelha à da contratação da empresa MGHSPE Empreendimentos e Participações S.A. pela Caixa Econômica Federal, que está sendo analisada no âmbito do TC 029.884/2012-8 (sigiloso), e que tem sido amplamente divulgada na mídia (<http://oglobo.globo.com/brasil/tcu-impede-caixa-economica-de-usar-empresa-para-15089970>).
 7. Contudo, conforme reconhecido no relatório, a equipe não apreciou as relações contratuais da Petronect com seus fornecedores, a origem dos fatos geradores dos pagamentos por bens fornecidos ou serviços prestados à Petronect (item 4.2.1.1). Compreensível, tendo em vista que a questão em análise refere-se à conformidade legal de atos e contratos, não sendo em uma auditoria de natureza operacional a oportunidade mais adequada para seu exame, bem como fugia ao escopo da presente auditoria.
 8. Sendo assim, considero que a matéria deva ser avaliada com maior profundidade antes de este Tribunal manifestar-se sobre o tema. Para tanto, proponho a formação de processo apartado, do tipo Representação.
 9. Outrossim, proponho que este Tribunal conceda acesso ao TC 029.884/2012-8 aos responsáveis pela instrução da representação aqui proposta, com fito de que se avalie a similaridade entre os dois casos tratados (Petronect e MGHSPE). Tal avaliação visa a possibilitar a convergência de entendimentos que vierem a ser proferidos por este Tribunal sobre o tema.
 10. Entendo, ainda, que se deva fazer pequeno ajuste na redação das recomendações contidas nos itens 8.1.b e c, acrescentando-lhes a expressão “no âmbito do Cadastro de Fornecedores”, para delimitar sua área de abrangência.
 11. Finalmente, ante o estabelecido no parágrafo 196 do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26 de fevereiro de 2010, cabe propor determinação à Petrobras no sentido de que o elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação, que deverá conter cronograma de implementação das medidas que adotará, visando atender às deliberações propostas e corrigir os problemas identificados.
 12. Ante o exposto, submeto à apreciação superior, propondo:
 - 12.1. recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), que:
 - a) revise as normas internas voltadas a licitações, em especial as originárias do desdobramento das normas constantes dos itens 3.1 a 3.6 do anexo ao Decreto 2.745/1998, com vistas a proporcionar critérios vinculantes, claros e objetivos, para que os gestores da estatal possam escolher a

modalidade de licitação mais adequada para cada caso, respeitados os princípios constitucionais da publicidade e da eficiência (item 7.2);

b) reavalie, no âmbito do Cadastro de Fornecedores, os níveis de controles internos, com vista a identificar o grau de risco a que estão submetidas as vantagens competitivas da estatal em vista do acesso privilegiado, por parte dos fornecedores de mão de obra, a informações comerciais relativas aos valores e preços de insumos adquiridos pela companhia (item 7.2);

c) reavalie, no âmbito dos Cadastro de Fornecedores, os níveis de controles internos, com vista a identificar o grau de risco a que estão submetidas as atividades fortemente baseadas em tecnologia da informação e comunicação, cujos postos de trabalho terceirizados implicam manipulação de informações estratégicas para o negócio, podendo gerar impactos negativos para a Petrobras, caso o sigilo, a confidencialidade e a integridade da informação venham a ser comprometidas (item 7.2);

d) desenvolva indicadores de desempenho para as funcionalidades do Cadastro de Fornecedores, previstos no item 4.1 do anexo ao Decreto 2.745/1998 (item 7.2); e

12.2. determinar à Petrobras, com fulcro nos arts. 43, I, da Lei 8443/92 e 250, II, do RI/TCU, c/c o parágrafo 196 do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26 de fevereiro de 2010, que elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação, que deverá conter cronograma de implementação das medidas que adotará, visando atender às deliberações acima propostas e corrigir os problemas aos quais se referem, no prazo de noventa dias, a contar da ciência da decisão que vier a ser adotada;

12.3. determinar à SecexEstataisRJ que constitua processo apartado de Representação, a partir de cópias das peças 92, 94, 95, 126, 144-147, 172 e, ainda, desta peça e da peça anterior, bem como do pronunciamento da Unidade Técnica, relatório, voto e acórdão que vierem a ser proferidos, para que seja apurada a conformidade da contratação da Procurement Negócios Eletrônicos S/A – Petronect, pela Petrobras, bem como da SAP do Brasil Ltda. e Accenture do Brasil S.A. pela Petronect;

12.4. autorizar o acesso à íntegra dos autos do TC 029.884/2012-8 aos servidores deste Tribunal designados para participarem da instrução da representação mencionada no item anterior;

12.5. determinar, com fulcro no art. 169, II, do RI/TCU, o encerramento deste processo.

4. Em conclusão, o secretário da Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstatais) pronunciou-se em concordância com o despacho do diretor (peça 183):

Em retificação ao pronunciamento de peça 177 e face às análises procedidas no relatório da equipe de fiscalização e no pronunciamento do Diretor da 1ª Diretoria (peças 174 e 175), manifesto a concordância com a proposta constante da manifestação do Diretor (peça 175) – mais ampla – e que visa, dentre outras medidas, a verificar a conformidade da contratação da Procurement Negócios Eletrônicos S/A – Petronect pela Petrobras e da SAP do Brasil Ltda. e da Accenture do Brasil S.A. pela Petronect, matéria similar à recentemente tratada pelo Tribunal em processo que avaliou a associação da Caixa Econômica Federal com empresa privada para criação de uma empresa de tecnologia para atuar no ramo de crédito imobiliário (TC 033.668/2012-4).

É o Relatório.

VOTO

Em exame, Relatório de Auditoria de natureza operacional, realizada na Petroléo Brasileiro S.A. (Petrobras) e na empresa Procurement Negócios Eletrônicos S.A. (Petronect), com o objetivo de examinar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos principais processos de trabalho relacionados ao cadastro de fornecedores de bens e serviços utilizado pela Petrobras, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

2. A Petronect é uma empresa do Grupo Petrobras oriunda da associação da Petrobras Negócios Eletrônicos S.A. (e-Petro) com as empresas SAP Brasil Ltda. e Accenture do Brasil S.A. É responsável pela administração do portal Petronect (www.petronect.com.br) e tem como objeto social principal o provimento de serviços de comércio eletrônico.

3. Esse portal oferece aos usuários internos ferramentas de tecnologia de informação e comunicação (TIC) para suportar os processos de seleção de fornecedores. Ele também possibilita que as empresas do mercado ofereçam bens e serviços à Petrobras, em ambiente eletrônico.

4. O desenvolvimento e gestão do cadastro de fornecedores de bens e serviços da Petrobras é uma exigência do Decreto 2.745/1998 (Regulamento Simplificado), cujos itens 4.1 a 4.9 disciplinam, em linhas gerais, a composição e a operacionalização das informações presentes no sistema.

5. Segundo a Petrobras, o cadastro tem três objetivos principais: legal, empresarial e de desenvolvimento de mercados. No aspecto legal, atende às exigências do Decreto 2.745/1998 e preserva a Petrobras em questões legais relacionadas ao mercado fornecedor. Como objetivo empresarial, destina-se a proporcionar confiabilidade aos processos de compras e contratações, e aos bens recebidos ou serviços prestados à estatal. Em relação ao desenvolvimento do mercado, tem como foco estimular o desenvolvimento das empresas dos mercados fornecedores de bens e serviços da companhia.

6. O cadastro constitui-se de uma base com alimentação dos dados de diversos fornecedores, cujas informações são acessadas mediante sistemas informatizados disponibilizados pela companhia ou pelo próprio portal Petronect. A Petrobras é a responsável pela gestão da base de fornecedores e do cadastro de bens e serviços, cabendo à Petronect apenas fornecer as ferramentas para a utilização eletrônica desse sistema.

7. Oportuno registrar que muitas aquisições são realizadas pela estatal sem o uso do aludido portal, o qual concentra os fornecimentos de pequena monta, a maioria em procedimentos de dispensa de licitação. O percentual de quantidades de compras realizadas com o uso desse portal é de 58% do total informado pela Petrobras. O mesmo volume, em termos de valor, não pôde ser avaliado durante a fiscalização, em virtude de a Petrobras não ter encaminhado esse dado para a equipe.

8. A estrutura organizacional da companhia impõe uma transversalidade nos processos de aquisição da empresa. A Petrobras possuía as seguintes diretorias à época da fiscalização: Financeira; Internacional; Corporativa e de Serviços; Gás e Energia; Exploração e Produção; Abastecimento; e Engenharia, Tecnologia e Materiais. O processo Suprir Bens e Serviços, fluxo responsável pela gestão das contratações de bens e serviços da estatal, está sob a responsabilidade da gerência executiva denominada MATERIAIS. Essa gerência está vinculada à Diretoria de Engenharia (DETM).

9. Por conta da complexidade da estrutura da empresa, as compras para empreendimentos são realizadas de forma integrada entre a gerência MATERIAIS, as gerências executivas de construção de ativos de produção e as gerências executivas de planejamento e gestão dos empreendimentos das áreas de negócios (organização e gestão).

10. A título de exemplo, quando a Diretoria de Abastecimento decide submeter a construção de uma refinaria ao Conselho de Administração e este aprova o investimento, não é apenas a área de MATERIAIS que irá providenciar todos os bens e serviços necessários à consecução dessa obra. Em suma, os serviços serão contratados pela gerência Engenharia, Tecnologia e Materiais, também vinculada à DETM. Já a aquisição de alguns materiais destinados ao empreendimento poderá ser providenciada por MATERIAIS. Quando da operação da refinaria, as aquisições de maior vulto serão realizadas pelas gerências responsáveis da Diretoria de Abastecimento.

11. Bens não associados a serviços específicos usualmente são adquiridos por MATERIAIS. A gerência de Engenharia concentra a aquisição de serviços, a grande maioria destinados à construção de ativos. As áreas de negócios responsabilizam-se, na maioria dos casos, pelos fornecimentos destinados à manutenção, organização e gestão dos empreendimentos já concluídos, a exemplo das diretorias de Exploração e Produção e de Abastecimento.

12. Em síntese, MATERIAIS realiza relativamente poucas contratações de serviços. O departamento responsável pelas contratações de serviços necessários aos empreendimentos (contratos de obras civis, construção e montagem etc.) é a gerência de Engenharia, Tecnologia e Materiais, integrante da Diretoria de Engenharia. A exceção está nos casos de serviços aplicados no segmento de negócio Exploração e Produção (bem como dos equipamentos dessa área que operam submersos), porquanto o departamento responsável é a própria diretoria de Exploração e Produção (E&P).

13. No caso das demais contratações de serviços e bens de maior vulto, o departamento responsável pelas contratações é a Diretoria Corporativa e de Serviços. As gerências de compras locais de cada unidade, por fim, são responsáveis pelas aquisições residuais.

14. Percebe-se, por meio dessa breve introdução, a complexidade do sistema de cadastro de fornecedores dessa companhia. Essa contextualização inicial é essencial para a compreensão dos achados trazidos pela equipe, bem como das limitações do trabalho e encaminhamentos propostos.

I

15. Em função de vários departamentos da companhia responsabilizarem-se pela contratação de bens e serviços vinculados à maioria das gerências executivas, os procedimentos de auditoria centraram-se na gerência executiva de MATERIAIS, por ser este o departamento da estatal que elabora as orientações e avaliações corporativas do processo de aquisição. Essa unidade também é responsável, em nível corporativo, pela realização da gestão da base de fornecedores, pela gestão da padronização de bens e de serviços e pela gestão do cadastro de bens e de serviços.

16. Nesse contexto, foram aplicados procedimentos de auditoria na gerência geral de Desenvolvimento Estratégico do Mercado Fornecedor de Bens e Serviços (DEMF) e na gerência do Cadastro Corporativo de Fornecedores (CCF). Esta gerência está contida na referida gerência geral (DEMF), à qual está subordinada à gerência executiva MATERIAIS, e é o menor departamento da estatal responsável pela gestão do cadastro de fornecedores em nível corporativo.

17. Atualmente, a Petrobras entende que as licitações e contratações no âmbito daquela estatal devam ser realizadas em consonância com o regime simplificado delineado pelo Decreto 2.745/1998. Esse normativo encontra-se complementado pelo Manual da Petrobras para Contratação (MPC), consoante dispõe o item 10.1 do referido decreto.

18. Muito embora os nomes das modalidades de licitação previstas no referido decreto sejam os mesmos dispostos na Lei 8.666/1993, a escolha entre essas modalidades não se baseia em limites de valor tal qual prescreve a Lei de Licitações. A opção por uma ou outra modalidade encontra albergue em definição subjetiva que confere ampla discricionariedade ao gestor. O MPC também conceitua da mesma forma as modalidades de licitação trazidas no item 3.1 do Decreto 2.745/1998.

19. Destaco que, ao realizar licitações nas modalidades concorrência e convite, a Petrobras não obrigatoriamente seleciona empresas que estejam credenciadas em seu cadastro de fornecedores. Ressalto que a concorrência é a modalidade licitatória garantidora de ampla participação a quem demonstre habilitação suficiente à celebração de contrato. O convite, por sua vez, consiste em a Petrobras convidar, a seu critério, o mínimo de 3 (três) pessoas físicas ou jurídicas que desempenhem atividade compatível com o objeto da licitação, inscritas ou não no registro cadastral de licitantes da estatal.

20. Já a tomada de preços, de acordo com os normativos internos da Petrobras, é a única modalidade cuja participação fica restrita a pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas como prestadores de serviços ou fornecedores de bens à estatal. Outro ponto que entendo oportuno destacar diz respeito ao fato de a Petrobras não fazer uso da modalidade pregão, apesar de não haver nenhum impedimento legal para sua utilização no âmbito das compras da estatal.

21. No que se refere à opção pelas diferentes modalidades de licitação, observo que as contratações de bens e serviços comuns, geralmente de menor valor, são realizadas de forma maciça pela companhia mediante contratações diretas, denominadas internamente como dispensa de licitação por valor, em que pese haver previsão legal de utilização das diversas modalidades antes mencionadas.

22. Quanto ao resultado das análises realizadas pela equipe de auditoria, foram identificadas diversas oportunidades de melhoria (traduzidas em achados de auditoria) na gestão do processo de trabalho de contratação de bens e serviços da Petrobras, com impactos no cadastro de fornecedores da estatal, dentre as quais destaco: (1) nas normas internas que tratam de licitações da Petrobras; (2) na gestão de recursos humanos da Petrobras voltados para a operação do cadastro de Fornecedores; (3) na verificação do desempenho das utilidades do cadastro de Fornecedores; e (4) nas relações societárias e comerciais entre a Petrobras e a Petronect.

23. A equipe de fiscalização também apontou uma quinta oportunidade de melhoria, relacionada aos processos de trabalho voltados para a identificação de situações ensejadoras de sanções administrativas pela Petrobras, mas este apontamento não se constituiu um achado, em virtude de ser situação pontual que, na visão da equipe, não demandaria encaminhamento. Cada oportunidade de melhoria constitui-se em um achado constante da matriz contida no Anexo 4 do relatório (peça 164, p. 64).

II

24. O primeiro achado de auditoria indica a necessidade de revisão de alguns normativos internos que regulam as licitações da Petrobras, em especial aqueles que derivam do disposto nos itens 3.1 a 3.6 do anexo ao Decreto 2.745/1998. Os principais pontos de controle envolvem a ampla discricionariedade dos gestores na escolha das modalidades de licitações da Petrobras e a ausência de limite de valor para a contratação direta realizada pela companhia denominada de “dispensa de licitação por valor”.

25. Conforme já caracterizado, tanto o decreto como as normas internas não definem objetivamente quando usar as modalidades concorrência, convite ou tomada de preços. As regras atualmente válidas não estabelecem limites de valor para o uso de uma ou outra opção. A única diferença nessas escolhas é a necessidade de prévio registro dos interessados no cadastro de fornecedores de bens e serviços da Petrobras quando se tratar de tomada de preço.

26. Para os procedimentos em que há licitação, na quase totalidade dos casos, se utilizou a modalidade convite nos termos do Regulamento Simplificado da estatal. Nessas situações, não há necessidade de se convidar empresas constantes do cadastro da Petrobras. Além disso, a carta-convite pode ser entregue com antecedência mínima de três dias da data fixada para a apresentação das propostas.

27. Toda essa preferência pela modalidade convite é justificada pela Petrobras como forma de garantir agilidade e eficiência às contratações, contudo tal prática foi empreendida em contratações que somam cerca de R\$ 200 bilhões, segundo dados atinentes ao período abrangido pela auditoria.
28. Os procedimentos aplicados permitiram avaliar que o grau de aquisição com empresas cadastradas é de 45% quando se analisa a quantidade total de contratações, e de 44% em relação aos valores contratados.
29. Em relação às contratações diretas, essas são utilizadas, em grande parte, para bens e serviços comuns. Ainda que os itens 2.1 e 2.2 do decreto delimitem as hipóteses de dispensa de licitação, não trouxe de forma expressa a “dispensa de licitação por valor”. A possibilidade de contratações desse tipo está prevista no Manual da Petrobras para Contratação (MPC), muito embora esse ato interno também não traga o limite de valor autorizado para esse tipo de contratação.
30. O limite atualmente imposto de até R\$ 160 mil foi estabelecido na Tabela de Limites de Competência da Petrobras, aprovada pela Diretoria Executiva da estatal, arbitrado após considerações acerca das realidades específicas de cada unidade e das políticas corporativas da empresa.
31. Por não estarem norteadas em legislação específica, a equipe ponderou que as contratações por dispensa de valor não estão submetidas, em princípio, a qualquer limite de valor.
32. Em complemento, a auditoria identificou que os agentes da Petrobras pouco utilizam o portal Petronect para selecionar empresas fornecedoras de bens e serviços, com preferência para o uso direto do cadastro de fornecedores da companhia.
33. As evidências trazidas pelo trabalho para as constatações antes apresentadas foram extraídas dos dados entregues pela própria estatal quanto ao perfil de aquisições da companhia. As informações prestadas trazem quantidades e valores das contratações durante o período de 1º/1/2011 a 30/4/2014.
34. Vale mencionar que esse volume de dados contempla bens destinados ao consumo e ao ativo permanente, além de bens classificáveis como mercadorias destinadas à revenda. Em que pese a Petrobras ter incluído no volume total de aquisições as compras de bens destinados à comercialização, tais números podem ser considerados inexpressivos se comparados com o volume total, haja vista a Petrobras, pela natureza das operações comerciais que executa, não realizar um número significativo de revenda de bens.
35. Pelos dados fornecidos, houve um volume de aquisições no período informado, de 1º/1/2011 a 30/4/2014, da monta de R\$ 368,9 bilhões, sendo 82% serviços e 18% bens. Esse valor corresponde a cerca de 695 mil contratações (694.962), que se distribuem em 44% de serviços e 56% de bens.
36. Do valor total informado, 45% relacionam-se com contratações não precedidas de licitação, o que equivale a R\$ 166,7 bilhões. Do restante, ou seja, das contratações precedidas de licitação (55% do valor total ou cerca de R\$ 202,2 bilhões), o percentual licitado na modalidade convite foi de 99%. Ainda tendo como referência os valores contratados, 79% das aquisições de bens e 38% das de serviços foram realizadas sem licitação.
37. Importante esclarecer que estão computados nas contratações não precedidas de licitação todas as hipóteses de contratação direta e não apenas as dispensas de licitação “por valor”.
38. A mesma análise, tendo como base o número de contratações e não o valor, traz um percentual de 95% de aquisições não precedidas de licitação. Dos 5% que passaram por processo licitatório, o percentual licitado na modalidade convite foi de 98%.
39. A distribuição das aquisições por áreas indica uma concentração de 84% dos valores contratados nas áreas de negócios, com apenas 16% para as áreas de suporte. Nas áreas de negócio, o

segmento de Exploração e Produção é o que reúne o maior percentual dos valores envolvidos nas contratações (65%), seguido do setor de Abastecimento (13%) e do de Gás e de Energia (7%).

40. Quando se analisa o comportamento das compras por áreas, mas com base no número de contratos, os dados demonstram maior equilíbrio na distribuição das aquisições, sendo 54% dos contratos relativos às áreas de negócio e 46% das áreas de suporte.

41. Chama a atenção a distribuição do volume de aquisições por modalidade de licitação nas áreas de negócio e de suporte.

42. Como se depreende do quadro abaixo reproduzido, durante o período analisado, qual seja janeiro de 2011 a abril de 2014, mais da metade dos valores contratados na área de suporte da companhia não passaram por certame licitatório.

ÁREA DE NEGÓCIO	NÚMERO DE CONTRATOS			VALORES (R\$)		
	SEM LICITAÇÃO	C/LICITAÇÃO		SEM LICITAÇÃO	C/LICITAÇÃO	
		Convite	Outros		Convite	Outros
E&P	96,0%	3,9%	Menos de 0,1%	44,0%	55,50%	0,5%
ABASTECIMENTO	89,0%	10,9%	0,1%	27,0%	72,9%	0,1%
GÁS E ENERGIA	92,0%	7,8%	0,2%	53,0%	46,9%	0,1%
ÁREA DE SUPORTE	96,0%	3,9%	0,1%	63,0%	36,3%	0,7%

43. As informações apresentadas no relatório evidenciam também o alto número de contratações na modalidade convite no aludido período, nas oportunidades em que a estatal firmou contratos precedidos de licitação. Como o convite, na forma do Decreto 2.745/1998, apresenta características distintas do mesmo instrumento utilizado na Lei de Licitações, a exemplo da falta de limitação de valor para o seu uso, a equipe concluiu que essas contratações apresentam reduzida transparência para o público e alta discricionariedade para o gestor na escolha das empresas convidadas.

44. Como consequência, a SecexEstatais propôs recomendar à Petrobras que revise as normas internas voltadas a licitações, em especial as originárias do desdobramento dos itens 3.1 a 3.6 do anexo ao Decreto 2.745/1998, com vistas a proporcionar critérios vinculantes, claros e objetivos, para que os gestores da estatal possam escolher a modalidade de licitação mais adequada para cada caso, respeitados os princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.

45. Esse encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica. A Petrobras, quando da apreciação do relatório preliminar, na fase denominada “comentários do gestor”, manifestou-se pela possibilidade de ajustes nos normativos, mas deixou claro que limitações de valor, tal qual ocorre na Lei de Licitações, não se harmonizam com as especificidades de contratação daquela estatal.

46. Embora concorde com a essência das conclusões da unidade técnica, no que diz respeito à necessidade de a Petrobras seguir critérios claros e objetivos ao selecionar a modalidade de licitação aplicada a cada caso, entendo que o encaminhamento merece reparos pelos motivos que passo a expor.

47. O primeiro deles guarda relação com o uso de normativos internos, dissociados de normas gerais veiculadas em uma lei específica, a nortear as contratações da companhia. Esse tema perpassa a posição desta Corte de Contas quanto à constitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997 e do Decreto

2.745/1998, assim como quanto à aplicabilidade da Lei de Licitações no âmbito das contratações da Petrobras.

48. Apenas a título de contextualização, relembro que há muito a Petrobras tem impetrado mandados de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) com o objetivo de não se submeter ao alcance da Lei 8.666/1993, porquanto pretende seguir apenas os ditames do Decreto 2.745/1998.

49. O STF concedeu liminares que beneficiaram a Petrobras, mas que não vinculam deliberações do TCU em outros processos. As decisões então proferidas pelo Pretório Excelso não têm efeito vinculante, possuem caráter precário e se aplicam apenas aos casos levados ao Poder Judiciário.

50. Diante desse quadro, algumas decisões do TCU que exigem o cumprimento da Lei de Licitações por parte da Petrobras acabam suspensas, visto que a matéria atualmente se encontra em discussão no STF.

51. Até o deslinde da questão, este Tribunal vem debatendo qual a melhor conduta a seguir. A preocupação é pertinente, uma vez que novos pronunciamentos liminares da Corte Suprema podem sustar os comandos das determinações do TCU para que a Petrobras siga a Lei de Licitações enquanto não se apreciam, de forma definitiva, os respectivos mandados de segurança.

52. Recente decisão da Segunda Câmara (Acórdão 6.033/2015) detalha bem o histórico dessa controvérsia consignada no Voto Revisor do TC 024.849/2007-8, processo de minha relatoria, cujas considerações do ilustre Ministro Raimundo Carreiro resumem a forma como o TCU vem tratando a questão na busca da melhor solução para o caso:

4. Como visto, naquela oportunidade propus ao Tribunal, à luz do princípio da segurança jurídica e da racionalidade do sistema jurídico, que a fiscalização das contratações realizadas pela Petrobras fosse feita com base no Decreto nº 2.745/1998 e nos princípios aplicáveis à espécie, até que o Supremo Tribunal Federal decidisse no mérito sobre a aplicação da Lei nº 8.666/1993 à estatal, assim como sobre a constitucionalidade ou não do art. 67 da Lei nº 9.478/1997 e do referido decreto.

5. Entretanto, minha posição foi vencida por cinco a quatro.

6. Venceu, portanto, a proposta reiterando o entendimento deste Tribunal de que se aplica à Petrobras a Lei nº 8.666/1993 até a regulamentação do art. 173, § 1º, da Constituição Federal, consubstanciada no Acórdão nº 2811/2012-Plenário.

7. Portanto, no caso concreto, e diante da posição majoritária do Pleno desta Corte sobre o assunto, acompanho com ressalvas o encaminhamento proposto pelo Relator.

53. Compreendo as considerações do eminente Ministro, sempre preocupado em trazer para as decisões desta Casa a melhor justiça, o interesse público e a racionalidade administrativa, princípios esses condutores da eficiência e da efetividade para a Administração. Não obstante, os apontamentos do processo que ora se analisa e os trabalhos que vêm sendo conduzidos no âmbito da operação Lava Jato demonstram que a posição adotada por este Plenário, qual seja, reafirmar que a Petrobras deve observar os ditames das normas gerais de licitação, é a solução propícia para garantir que as contratações da estatal estejam calcadas nos princípios da Administração Pública, até que seja editada lei que encerre a discussão acerca da constitucionalidade dos normativos que atualmente regulamentam os procedimentos licitatórios da companhia.

54. Para corroborar tal argumento, trago como exemplo trechos do Relatório e Voto do Acórdão 2.163/2015-TCU-Plenário, decisão afeta aos trabalhos conduzidos na modernização da Refinaria Presidente Getúlio Vargas – REPAR:

Relatório:

306. A contratação direta em contrariedade aos princípios fundamentais licitatórios certamente também é ferramenta para o direcionamento de licitações. Merecem atenção, em especial, os

argumentos utilizados pela Petrobras para a contratação direta de consórcio para execução do contrato HDT/UGH Gasolina (CT 101), no valor inicial de R\$ 1,8 bilhão.

307. A Petrobras contratou diretamente o Consórcio Conpar, formado pelas empresas Odebrecht, OAS e UTC para execução das obras utilizando-se, como razão de decidir, posicionamento jurídico favorável.

(...)

313. Portanto, mais uma vez, suportados em argumentos técnicos (discutíveis) os dirigentes da Petrobras favoreceram as empresas cartelizadas, ao invés de buscar obter outras propostas, ampliando o cadastro e convidando outras empresas (inclusive estrangeiras), por exemplo.

Voto:

22. O regulamento da Petrobras prevê, na esteira da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as modalidades de convite, tomada de preços e concorrência para as aquisições e, ainda que não exista limitação de valores para cada modalidade, está implícito nos dispositivos do Decreto nº 2.745, de 1998, que deveria haver uma gradação entre elas, ante a complexidade da obra ou serviço a licitar.

23. É fato que, quanto menos empresas acudirem ao chamado licitatório – e no convite um número limitado é chamado – mais condições as empresas têm de atuarem ilicitamente em conluio, sendo mais propício o ambiente para o cartel, de sorte que, em quaisquer circunstâncias, a eventual vantagem para a administração no uso de uma modalidade licitatória menos competitiva deve ser devidamente justificada no processo licitatório, anotando-se que, no caso das licitações envolvendo a Repar, isso não ocorreu.

24. Vê-se, pelo contrário, que a modalidade convite foi utilizada de forma indiscriminada pela companhia, além de alguns casos de contratação direta diante de supostas frustrações à licitação, havendo, pois, evidências de que o pagamento de propina consistiria em condição sine qua non para que as empresas do cartel fossem convidadas (conforme Termo de Colaboração n.º 1, Peça nº 129) e de que a lista das empresas que seriam convidadas era elaborada pelo ex-Gerente Executivo de Engenharia, com a concordância dos ex-Diretores de Abastecimento e de Serviços (Peças nos 131-138). (grifos acrescidos)

25. Nesses termos, em vista das informações trazidas pela "Operação Lava Jato", que comprovam a existência de um cartel de empresas atuando de forma sistematizada nas contratações das obras da Repar e o envolvimento dos gestores do alto escalão da Petrobras nesse ilícito esquema, acompanho a conclusão da unidade técnica quanto à necessidade de oportuna responsabilização, no âmbito da TCE que vai ser autuada, do então presidente da Companhia e, também, dos então Diretores de Abastecimento (Sr. Paulo Roberto Costa) e de Serviços (Sr. Renato Duque), além do ex-Gerente Executivo (Sr. Pedro Barusco).

26. Com efeito, considerando que a restrição à competitividade, assim como as demais irregularidades tratadas nestes autos, tiveram como principal reflexo o superfaturamento em ao menos oito contratos que envolveram as obras da Repar (processos apensos e apartados em andamento), estou de acordo com o posicionamento da unidade técnica no sentido de que as condutas irregulares aqui relatadas deverão ser tratadas em conjunto, em tomo específico de responsabilização a ser conduzido no âmbito das tomadas de contas especiais que devem ser autuadas para a apuração dos débitos verificados em cada um dos contratos examinados.

55. Ante o quadro atual e as evidências de direcionamentos, restrições à competitividade e contratações que dilapidaram o patrimônio público, considero desarrazoado manter essa sistemática de contratação da Petrobras, jogada à sorte de um normativo infralegal já declarado inconstitucional por esse TCU.

56. A Petrobras é uma entidade privada e certamente precisa de condições diferenciadas de contratação. Mas ainda assim deve seguir os princípios da Administração Pública. Por certo, não há como subordinar todos os procedimentos de aquisição da companhia aos ditames integrais do conteúdo

da Lei de Licitações, sob pena de tornar inviável a eficiência que uma empresa desse porte deve alcançar. A submissão integral aos ditames dessa lei tornaria inviável o aperfeiçoamento da contratação administrativa. De pronto, afirmo não ser essa a ideia a se desenvolver nesse Voto.

57. O que se espera aqui é que o princípio da reserva legal seja usado para impor a quem gere recursos públicos condições excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas. Diante disso, disposições estritamente legais são necessárias para restringir a discricionariedade em determinadas fases da contratação. Delegar determinadas escolhas a normas infralegais e até mesmo para atos internos de uma companhia (Manual da Petrobras para Contratação), a exemplo do que se evidenciou nesta auditoria, permite que o gestor tenha liberdade de ações que nem sempre proporcionem alcançar o interesse público. Por vezes, a falta de vinculação aos princípios de uma norma é porta aberta à corrupção, consoante se depara nas apurações da operação Lava Jato.

58. A atuação dos gestores da Petrobras nos processos de aquisição da estatal não se equipara aos atos de um gestor privado de forma estrita. Na esfera privada há a autonomia da vontade. Seguindo esse raciocínio, Henrique Savonitti Miranda (*in*: Curso de direito administrativo. 3.ed. Brasília: Senado Federal, 2005) compara as condutas de um gestor privado com as de um gestor público de forma esclarecedora:

O administrador privado conduz seu empreendimento com *dominus*, agindo com os poderes inerentes à propriedade em toda a sua extensão. Assim, tudo o que não é proibido, é permitido ao gestor privado. Diga-se, ainda, que o administrador privado pode inclusive conduzir ruinosamente seu empreendimento sem que muito possa ser feito por terceiros(...) O gestor público não age como “dono”, que pode fazer o que lhe pareça mais cômodo. Diz-se, então, que ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que a lei autorize, de forma prévia e expressa. **Daí decorre o importante axioma da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.** (grifos acrescidos)

59. Sob minha ótica, parece temerário este Tribunal recomendar que a Petrobras ajuste suas normas, no caso um ato interno denominado MPC, com a finalidade de criar mecanismos para viabilizar uma escolha mais criteriosa das modalidades de licitação, uma vez que apenas uma lei seria capaz de albergar os princípios da administração pública de forma isenta e imparcial. Não à toa, a Constituição Federal, em seu artigo 173, parágrafo 1º, exigiu uma lei em sentido estrito para estabelecer os fundamentos gerais das contratações, deixando para a esfera infralegal apenas o eventual detalhamento das bases já definidas na referida lei.

60. Na falta desse texto legal, as normas gerais de licitação devem ser utilizadas, porquanto trazem em seus conteúdos todos os dispositivos práticos para o alcance dos princípios basilares de uma contratação.

61. Nessa esteira, caso se adote a proposta da unidade técnica, mais uma vez as regras estabelecidas para se alcançar a melhor proposta para a administração e para albergar o princípio da isonomia nas contratações seria delegada a um ato interno da companhia, com regras dispostas pelo quadro diretivo de uma organização, trazendo toda sorte de riscos ao processo.

62. As fragilidades das disposições do Decreto 2.745/1998 aparecem em vários trabalhos realizados por esta Corte de Contas. Essas deficiências também foram evidenciadas no relatório de fiscalização desses autos. Com efeito, a Petrobras ou contrata diretamente mediante a dispensa de licitação ou realiza convites nos termos do aludido decreto.

63. Os riscos provenientes dessas contratações estão comprovados em diversas decisões deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 3.090/2014-TCU-Plenário, decisão que trata das obras do Comperj, cujo Voto Revisor consigna:

Se não bastassem tais constatações, a equipe ainda aponta a gravíssima ocorrência de fuga a procedimento licitatório, **uma vez que foram realizadas contratações diretas que, somadas,**

atingem um montante de R\$ 7,6 bilhões. Essa irregularidade restou agravada pela existência de indícios de que os preços estão acima dos que são regularmente praticados pela própria Petrobras e por não terem se confirmado os motivos que levaram à dispensa de licitação (urgência e caráter emergencial). (grifos acrescidos)

No relatório de auditoria, esses fatos confluem para dois achados distintos. Um deles enfatiza a falta de análise estruturada de riscos para embasar a tomada de decisão dos gestores. O outro aborda as falhas de consistência na divulgação das informações de investimentos do Comperj.

64. Em conclusão ao primeiro ponto, não acato a proposta de modificação das normas internas da Petrobras, com o fito de vincular critérios mais claros e objetivos quando da escolha da modalidade de licitação pelos gestores, por considerar que tal medida não é suficiente para atingir a situação descrita no achado.

65. Em contraponto, proponho determinar à Petrobras que se abstenha de selecionar a modalidade de licitação de suas contratações sem observar os princípios estabelecidos na legislação atualmente vigente, a saber as normas gerais de licitação.

66. Por oportuno, retorno aos ajustes que considero necessários aos apontamentos da equipe de fiscalização. Ao compulsar o relatório, observei que a questão da dispensa de licitação, apesar de analisada no contexto do trabalho, não constou da proposta. Nesses termos, incorporo a essa decisão o tratamento desse tópico.

67. Conforme já pontuado, o item 2.1 do Decreto 2.745/1998 estabelece as hipóteses de licitação dispensável (aquisições não precedidas de licitação). Não há entre elas a previsão de dispensa de licitação por valor, tal qual ocorre no artigo 24 da Lei 8.666/1993. Os valores em exame contratados sem licitação correspondem a cerca de R\$ 167 bilhões. Esse universo contém todas as contratações diretas da companhia, inclusive as dispensadas em função do valor.

68. Na mesma linha do que defendi a respeito da escolha das modalidades de licitação, as hipóteses de dispensa também devem derivar de uma lei que pautar as normas gerais desse procedimento. Oportuno lembrar que o decreto utilizado pela estatal sequer prevê a dispensa de licitação por valor. Esse regramento está disposto em um ato interno da companhia (MPC) cujos limites de valor só constam de fato em outro documento: uma tabela que define limites de competência.

69. Nesse diapasão, pugno pela observância do princípio da reserva legal para o estabelecimento de hipóteses de dispensa de licitação nas contratações da Petrobras, tal qual delineado para a escolha das modalidades de licitação.

70. Pelo exposto, de forma direta, do volume de R\$ 368,9 bilhões informados pela companhia como valor total das aquisições no período analisado, R\$ 366,9 bilhões foram contratados, ou diretamente (sem licitação), ou pela modalidade simplificada do tipo convite.

71. Os efeitos dessas disfunções se consubstanciam em elevado grau de aquisições não precedidas de licitações, com vulnerabilidade dos princípios da isonomia e da competitividade. Na mesma esfera, quando a Petrobras contrata por meio de licitação, o elevado uso da modalidade convite possibilita menor transparência e fragilização do princípio da publicidade. Em todos os casos, pode-se questionar se há realmente a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, tanto em termos de prazo quanto de valor, uma vez que alguns interessados e habilitados em contratar com a Administração sequer tomam conhecimento dessa possibilidade.

72. Essas peculiaridades dos processos de aquisição da estatal seriam justificadas devido a necessidade de agilidade das contratações da estatal. Contudo, sem adentrar no mérito se todas as dispensas de licitação e convites realizados pela estatal demandavam de fato a agilidade alegada, é imperioso salientar que a eficiência compõe o rol de princípios do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, mas nele também estão contidos outros preceitos tais como a publicidade e a

moralidade. Nesse aspecto, friso que a transparência deve permear as contratações na esfera pública, ainda que realizadas por um ente de natureza privada.

73. Por seu turno, os procedimentos empregados na auditoria não permitiram concluir se as funcionalidades do cadastro de fornecedores e suas rotinas de uso contribuem para agravar essa situação. A complexidade organizacional da companhia, do seu objeto social e a transversalidade do processo de aquisição da estatal, inerente ao seu porte e diversificação, impuseram escolhas à equipe no tocante ao escopo do trabalho e às técnicas possíveis de serem aplicadas para o exame das questões de auditoria, haja vista a disponibilidade de tempo e recursos humanos alocados na fiscalização.

74. Não puderam ser estabelecidas relações, por exemplo, entre os procedimentos usados pela Petrobras, nas compras sem licitação e pela modalidade convite, e a possibilidade de não obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Do mesmo modo, não há evidências se o uso do cadastro pela companhia seria capaz de mitigar os riscos dessas contratações diretas.

75. Ante os aspectos aqui levantados, a ausência de previsão em lei para os processos diferenciados de contratação adotados pela estatal, a exemplo de ausência de critérios vinculantes para a escolha da modalidade de licitação a ser usada a cada caso, impõem a estrita observância e cumprimento dos princípios da administração pública expressamente impostos na Constituição Federal (artigo 173, parte final do inciso III, do parágrafo primeiro e artigo 37, **caput** e inciso XXI). Do mesmo modo, a definição de alguns procedimentos primordiais por meio de um mero manual interno da própria companhia, como nos casos da dispensa de licitação por valor, também torna indispensável a obediência a esses preceitos.

76. Segundo esses princípios deverão ser observados os postulados para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, dentre os quais a licitação pública, igualdade de condições dos participantes, vinculação às propostas e qualificação técnica e econômica quando indispensável à garantia do cumprimento das obrigações. Todas as etapas devem ser realizadas mediante o estrito cumprimento da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

77. A importância econômica e estratégica para o país da Petrobras e a natureza das atividades que realiza não lhe confere direitos e faculdades além daquelas definidas na constituição e nas leis, sobretudo quando tal descumprimento redunde em evidente afronta aos princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

78. Por fim, o último ponto diz respeito ao menor nível de utilização do portal Petronect em relação ao cadastro de Fornecedores pelos usuários da Petrobras na aquisição de produtos. Esse registro também merece direcionamento na solução das questões envolvidas nessa auditoria, uma vez que ampliar o uso desse portal traz maior publicidade e transparência à gestão do cadastro.

79. Por ser uma base informatizada, alguns procedimentos de medição e controle podem ser utilizados com o armazenamento das informações para posterior controle, a exemplo de sistema de rodízios para o convite de interessados, bem como o uso de indicadores para medir a efetividade das contratações.

80. Diante desse quadro, entendo mais apropriado ajustar a proposta trazida pela SecexEstatais, a fim de inserir medidas de avaliação periódica do processo de seleção de fornecedores da Petrobras e das respectivas contratações.

81. Pugno que a solução para as deficiências aqui identificadas passa pela ampliação do número de empresas hábeis a fornecer para a estatal, com maior rotatividade das empresas convidadas para as licitações do tipo convite, assim como com o uso sistêmico do portal Petronect como forma de manter registro das aquisições da companhia.

82. Em complemento, considero necessário recomendar à estatal que amplie o uso do portal Petronect para os seus procedimentos de contratação, mediante estímulo do registro de todas as etapas

envolvidas no processo, de forma a garantir a publicidade e transparência das compras da companhia, assim como estabeleça mecanismos para atenuar a concentração de poucas empresas nas disputas para contratar com a Petrobras, em especial na modalidade convite, por meio de sistema de rodízio eletrônico para a convocação de empresas cadastradas participarem da licitação.

III

83. Em relação às oportunidades de melhoria na gestão de Recursos Humanos da Petrobras voltados para a operação do cadastro de Fornecedores, merece destaque o elevado índice de terceirização de mão-de-obra nas unidades responsáveis pelo referido sistema.

84. Os departamentos avaliados compreendem a gerência executiva MATERIAIS como um todo e, pontualmente, a gerência geral de Desenvolvimento Estratégico do Mercado Fornecedor de Bens e Serviços (DEMF) e a unidade vinculada a ela, CCF ou Cadastro Corporativo de Fornecedores.

85. A gerência MATERIAIS possui índice de terceirização de 35%. A DEMF é a gerência geral vinculada a MATERIAIS, responsável pelo desenvolvimento estratégico do mercado fornecedor de bens e serviços. Possui índice de terceirização de mão-de-obra de 33%.

86. A gerência do CCF é o departamento vinculado à DEMF responsável por efetuar a gestão corporativa do cadastro de Fornecedores da companhia. A missão do CCF é disponibilizar o sistema aos usuários internos e externos e coordenar o registro de fornecedores da Petrobras. Em termos de responsabilidade corporativa, tem como objetivo fortalecer o relacionamento da Petrobras com o mercado fornecedor de bens e serviços. Ela conta com 51 pessoas, sendo 28 empregados da Petrobras, o que a equivale a terceirização de 45% da força de trabalho.

87. O elevado índice de terceirização de mão de obra na gerência responsável diretamente pela gestão do cadastro pode implicar riscos em virtude de uma possível rotatividade de funcionários. Ademais, as informações comerciais relativas aos valores e preços de insumos adquiridos pela companhia devem estar resguardadas do risco de acesso privilegiado por aqueles que não façam parte do quadro da estatal. Como a CCF executa atividades fortemente relacionadas à tecnologia da informação e comunicação, há risco de se terceirizar áreas sensíveis, em cujas atribuições dos postos de trabalho se insere manipulação de informações estratégicas para o negócio, com possibilidade de gerar impactos negativos para a Petrobras, caso o sigilo, a confidencialidade e a integridade da informação venham a ser comprometidas.

88. O Tribunal já se debruçou sobre a questão da terceirização na companhia ao prolatar o Acórdão 2.132/2010-TCU-Plenário. Essa decisão determinou a adoção de providências na empresa como um todo. A referida deliberação serviu de critério para os apontamentos desse achado, cujo exame resultou na proposta de recomendar à Petrobras que reavalie os níveis de controles internos, com vista a identificar: (i) o grau de risco a que estão submetidas as vantagens competitivas da estatal em vista do acesso privilegiado, por parte dos fornecedores de mão de obra, de informações comerciais relativas aos valores e preços de insumos adquiridos pela companhia; e (ii) o grau de risco a que estão submetidas as atividades fortemente baseadas em tecnologia da informação e comunicação, cujos postos de trabalho terceirizados envolvem a manipulação de informações estratégicas para o negócio, podendo gerar impactos negativos para a Petrobras, caso o sigilo, a confidencialidade e a integridade da informação venham a ser comprometidas.

89. Em sua manifestação preliminar, a companhia aduz que há mecanismos de segurança para mitigar riscos associados ao uso indevido do cadastro, tais como individualização dos perfis de acesso por segregação de função, classificação das informações dos sistemas, treinamentos, estrita rotina de controle de entrada e saída da força de trabalho em suas funções e respectiva concessão e retirada de perfis, com revalidação anual para manutenção do acesso.

90. Não obstante as medidas vigentes descritas acima, a equipe de auditoria aplicou questionários nas gerências que cuidam das aquisições e as respostas direcionaram para a carência de recursos humanos, em especial empregados próprios, para interagir e desenvolver os processos de gestão do cadastro.

91. Conforme se depreende das respostas contidas nesses questionários, a percepção dos próprios gestores das gerências diretamente vinculadas à DEMF, vai ao encontro da necessidade de implementação de diversas melhorias no portal no tocante ao manuseio da informação. Nesse passo, a equipe manteve a proposta de recomendação.

92. Concordo com os apontamentos da equipe, cujo encaminhamento contou com a anuência do diretor e secretário da SecexEstatais. Não poderia furtar-me em registrar, por oportuno, que as propostas trazidas nesse trabalho quanto ao grau de terceirização de mão-de-obra nas unidades que cuidam das aquisições de materiais coadunam-se com as estratégias da própria Petrobras, empresa sempre preocupada no trato e na preservação de suas informações comerciais, e que mantém procedimentos para evitar o compartilhamento de dados que possa causar vulnerabilidade e prejuízos à companhia. Chega a ser surpreendente que o índice de terceirização na gestão do cadastro seja tão alto, quando, por outro lado, a Petrobras repetidas vezes opôs resistência ao órgão de controle externo para apresentar informações referentes a aquisições e a fornecedores, alegando sigilo comercial.

IV

93. A terceira constatação registra a carência de indicadores gerenciais que reflitam a utilização e o desempenho do cadastro. Na visão da unidade técnica, deveria haver avaliações qualitativas que demonstrassem a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade do uso dessa ferramenta nas aquisições da Petrobras.

94. Em seus comentários, quando do envio do relatório preliminar aos gestores, a Petrobras relatou considerar o uso de indicadores de desempenho como uma ferramenta essencial para a gestão, de forma que o desenvolvimento desses índices com as características sugeridas é um dos objetivos a serem alcançados pelo Programa de Melhorias na Gestão da Base de Fornecedores (PGBF).

95. Em relação a esse programa, a equipe de fiscalização identifica-o como uma boa prática, que merece ter seus desdobramentos acompanhados pelo TCU, ante a importância da base de fornecedores no processo de aquisições da estatal.

96. Em face dessa constatação, há proposta para recomendar à Petrobras que desenvolva indicadores de desempenho para as funcionalidades do cadastro de fornecedores. Esse encaminhamento também contou com a anuência do corpo diretivo da SecexEstatais.

97. No que se refere ao presente tópico, trago para os motivos de minha decisão os apontamentos delineados no relatório de fiscalização, com cuja proposta de encaminhamento, em essência, manifesto concordância, mas aproveito o ensejo para mais uma vez complementar o encaminhamento sugerido.

98. Sob o meu ponto de vista, há vários tipos de indicadores que poderão ser viabilizados pela estatal quando da revisão e implementação de melhorias em seu cadastro, o que já vem sendo estudado pelo PGBF. O desempenho da base de fornecedores poderá ser traduzido em termos qualitativos e quantitativos. A estatal possui conhecimento, experiência e recursos humanos adequados para implantar as melhorias. Noto também que avaliações e mudanças em atividades operacionais do cadastro, ainda que complexas, estão em fase de estudo pelas unidades, o que merece ser destacado como um achado positivo dessa fiscalização.

99. Decerto que a Petrobras, por meio do programa que implementa, detém os meios necessários para identificar os indicadores mais apropriados para medir seu processo de trabalho, a fim de controlá-lo e corrigi-lo periodicamente. Contudo, a situação descrita no primeiro achado demanda

medida mais rigorosa no tocante ao estabelecimento de índices para avaliação dessa ferramenta tão importante para as aquisições da companhia.

100. Consoante já pontuado, o elevado percentual de contratações diretas, a ampla discricionariedade dada ao gestor para a escolha da modalidade de licitação, a falta de limites de valor associado a procedimentos singulares de contratação, são práticas que resultam em seleção de fornecedores fundamentada em critérios imotivadamente subjetivos, com baixa transparência dos procedimentos licitatórios. Essas consequências potencializam o risco à economicidade das aquisições e o alijamento de potenciais fornecedores em contratar com a estatal.

101. Sob esse prisma, a Petrobras deve aproveitar as mudanças que vêm sendo avaliadas e projetadas para seu cadastro no âmbito do PGBF, com o fito de viabilizar o exame periódico do modelo simplificado adotado por ela nas aquisições, nos quesitos economicidade e transparência. Importante considerar que o princípio da eficiência não deve ser visto apenas sob o prisma da agilidade das contratações, mas também dos benefícios econômicos e financeiros que a empresa pode auferir quando amplia a competitividade da seleção de seus fornecedores, na busca pelas melhores condições de aquisição para a companhia.

102. Para alcançar esse objetivo, primo pela necessidade de recomendar à estatal que estabeleça indicadores e rotinas que permitam avaliar se as aquisições da empresa, em especial as realizadas sem licitação e por meio da modalidade convite, resultaram em contratações competitivas com possibilidade de convergência para a melhor proposta para a Administração.

103. Em face do exposto, amplio a proposta sustentada pela equipe, no sentido de recomendar à companhia que desenvolva indicadores de desempenho para o cadastro de fornecedores que permitam, entre outros pontos de controle, avaliar a eficiência das contratações, não apenas em termos de agilidade, mas também quanto aos conceitos de economicidade e consequente ampliação da competitividade, com previsão de avaliação periódica e posterior intervenção, com vistas a corrigir os pontos de disfunção porventura identificados.

V

104. Por último, a equipe de auditoria identifica oportunidade de melhoria nas relações societárias e comerciais entre a Petrobras e a Petronect. Esta empresa, criada em 2002, pertence ao grupo Petrobras, na qualidade de controlada em conjunto, por meio de uma associação da Petrobras Negócios Eletrônicos S/A (e-Petro) com as empresas SAP Brasil Ltda. e Accenture do Brasil S.A.

105. Trata-se de uma sociedade anônima de capital fechado, controlada pela e-Petro, empresa subsidiária da Petrobras, que tem como objetivo a participação em capital social de outras sociedades que tenham por objetivo atividades realizadas pela internet ou outros serviços eletrônicos.

106. A Petronect é responsável pela operacionalização de serviços de tecnologia da informação e comunicação (TIC) que suportam o portal de mesmo nome. Em vez de contratar esses serviços, a Petrobras vislumbrou implantá-los por conta própria e o fez por meio de parceria com empresas complementares: uma de consultoria de tecnologia da informação e outra desenvolvedora de sistema de compras na internet.

107. Essas relações possibilitam a triangulação de fornecimento de bens e de serviços entre as empresas, em afronta à obrigatoriedade de licitar, já que a Petrobras compra serviços por tempo indeterminado da Petronect em operações não precedidas de licitação. Do mesmo modo procede a Petronect ao adquirir produtos e serviços da Accenture e da SAP.

108. A peculiaridade desse comércio induz riscos ao princípio da competitividade e à busca da proposta mais vantajosa para a Administração. Essas práticas podem resultar em desvantagens competitivas para a estatal, inclusive com a possibilidade de incompatibilidade dos preços adotados com o referencial de mercado.

109. Instada a se manifestar, a Petrobras tentou demonstrar que as relações societárias e comerciais entre a empresa e a Petronect não trazem prejuízo à companhia. Entretanto, na visão da equipe, os gestores trouxeram informações apenas de ordem cronológica, não esclarecendo sobre o ponto fulcral do achado, qual seja não submeter as contratações ao crivo da competitividade e em desobediência a parâmetros aos quais se sujeitam as contratações públicas, haja vista a possibilidade de contratação direta entre as empresas.

110. A equipe não acolheu os argumentos do gestor e encaminhou proposta de determinação para a Petrobras, no prazo de seis meses, adotar medidas para eliminar a possibilidade de a companhia adquirir indiretamente serviços por prazo indefinido e de um único prestador, mediante subcontratação pela Petronect, sem procedimento licitatório, encaminhando ao TCU, ao final do prazo, relatório circunstanciado das medidas adotadas.

111. O titular da subunidade dissentiu da proposta por considerar assunto alheio ao escopo dos trabalhos, com características de auditoria de conformidade, cujos procedimentos e resultados fogem à natureza da fiscalização que ora se apresenta, qual seja uma auditoria operacional. Para apurar os fatos, propõe a instauração de um processo apartado, a fim de a matéria ser avaliada com maior profundidade antes de este Tribunal manifestar-se sobre o tema.

112. Em virtude de tramitar nesta casa o TC 029.884/2012-8 (sigiloso), que trata de situação semelhante ao caso em tela, o diretor também propôs conceder acesso a esse processo aos responsáveis pela instrução do processo a ser instaurado. Tal permissão destina-se a avaliar a similaridade entre os dois casos tratados, a fim de possibilitar a convergência de entendimentos que vierem a ser proferidos por este Tribunal sobre o tema.

113. O titular da unidade técnica declarou-se favorável ao despacho do diretor. Manifesto-me de acordo com a proposta do corpo diretivo em relação a esse ponto. A apuração dos fatos trazidos nesse último achado deve ser efetuada em processo apartado, de mesma natureza do originário, mediante a reprodução por cópias das peças essenciais à formação dos novos autos. Desde já autorizo as inspeções e diligências necessárias ao saneamento dos autos, com a respectiva restituição do feito ao meu gabinete, após as devidas análises.

114. Termino esclarecendo que anuo a outros dois ajustes pontuais no texto da equipe, sugeridos no mesmo pronunciamento. Um deles refere-se ao acréscimo da expressão “no âmbito do cadastro de fornecedores” a um item das recomendações, o outro menciona a necessidade de a Petrobras encaminhar Plano de Ação contendo cronograma de implementação das medidas que adotará, visando atender às deliberações propostas, a fim de corrigir os problemas identificados.

Ante o exposto, acolhendo na essência as propostas trazidas nessa fiscalização, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de fevereiro de 2016.

Ministro VITAL DO RÉGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 272/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.461/2014-4.
2. Grupo II – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Maria das Graças Silva Foster (694.772.727-87).
4. Entidades: Petrobras Negócios Eletrônicos S.A. - MME; Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstatais).
8. Advogados constituídos nos autos: Carlos Roberto Siqueira Castro (OAB/DF 20.015); Márcio Monteiro Reis (OAB/RJ 93.815); Fernando Villela de Andrade Vianna (OAB/RJ 134.601); Renato Otto Kloss (OAB/RJ 117.110); Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683); Rodrigo Allexander Calazans Macedo (OAB/RJ 123.041); Cristiana Muraro Tarsia (OAB/RJ 164.957); Juliana Cavalcante Aguiar Cruz da Silva (OAB/RJ 149.564); Thales Tebet da Cruz (OAB/RJ 155.987); Priscilla De Souza Pestana (OAB/RJ 162.556); Mariana Macedo Pessanha Fernandes (OAB/RJ 158.482); Frederico Maia Mascarenhas (OAB/RJ 155.437); Bruna Caram Rodrigues Costa (OAB/RJ 159.584); Torquato Jardim (OAB/DF 2.884); Christiane Rodrigues Pantoja (OAB/DF 15.372); Rafael Ferraresi Holanda Cavalcante (OAB/DF 14.587); Rogéria de Melo (OAB/DF 20.406); Polyanna Ferreira Silva (OAB/DF 19.273); Ângela Burgos Moreira (OAB/DF 20.598); Fernando Sucupira Moreno (OAB/DF 22.425); Eduardo Rodrigues Lopes (OAB/DF 29.283); Jorge Machado Antunes de Siqueira (OAB/DF 33.524); e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada na Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e na empresa Procurement Negócios Eletrônicos S.A. (Petronect), com o objetivo de examinar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos principais processos de trabalho relacionados ao cadastro de fornecedores de bens e serviços utilizado pela Petrobras.

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

9.1. determinar à Petrobras, com fulcro nos artigos 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), que se abstenha de utilizar hipóteses de contratação por dispensa de licitação e de selecionar a modalidade de licitação de suas contratações, por meio de atos normativos internos, sem observar os princípios estabelecidos na legislação atualmente vigente, a saber as normas gerais de licitação;

9.2. recomendar à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), nos termos do artigo 250, inciso III, do RITCU, que:

9.2.2. desenvolva, no âmbito do Programa de Melhorias na Gestão da Base de Fornecedores (PGBF), metodologias e ferramentas que permitam aferir, mediante o uso de indicadores, se as contratações denominadas dispensas de licitação por valor atendem aos princípios da da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;

9.2.3. amplie o uso do portal Petronect para os procedimentos de aquisição em todas as unidades da Petrobras, por meio do estímulo ao registro de todas as etapas envolvidas nas contratações, de forma a garantir a publicidade e transparência dos processos de compra da companhia;

9.2.4. estabeleça mecanismos para atenuar a concentração de poucas empresas nas disputas para contratar com a Petrobras, em especial na modalidade convite, por meio de sistema de rodízio eletrônico para a convocação de empresas cadastradas participarem da licitação;

9.2.5. reavalie, no âmbito do cadastro de fornecedores, os níveis de controles internos, com vistas a identificar:

9.2.5.1. o grau de risco a que estão submetidas as vantagens competitivas da estatal em vista do acesso privilegiado, por parte dos fornecedores de mão de obra, a informações comerciais relativas aos valores e preços de insumos adquiridos pela companhia;

9.2.5.2. o grau de risco a que estão submetidas as atividades fortemente baseadas em tecnologia da informação e comunicação, cujos postos de trabalho terceirizados envolvem a manipulação de informações estratégicas para o negócio, podendo gerar impactos negativos para a Petrobras, caso o sigilo, a confidencialidade e a integridade da informação venham a ser comprometidas;

9.2.6. desenvolva indicadores de desempenho para as funcionalidades do cadastro de fornecedores que permitam, entre outros pontos de controle, e em especial para as contratações do tipo dispensa de licitação e convite, avaliar a eficiência das contratações, não apenas em termos de agilidade, mas também quanto aos conceitos de economicidade e consequente ampliação da competitividade, com previsão de avaliação periódica e posterior intervenção, com vistas a corrigir os pontos de disfunção porventura identificados;

9.3. determinar à Petrobras, com fulcro nos artigos 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e 250, inciso II, do RITCU, que elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação, no prazo de noventa dias, a contar dessa decisão, o qual deverá conter cronograma de implementação das providências que adotará, visando atender às deliberações propostas nos itens 9.1 e 9.2 dessa decisão, com a indicação das medidas adotadas para corrigir os problemas identificados;

9.4. determinar à SecexEstatais que:

9.4.1. constitua processo apartado, de mesma natureza do originário, a partir de cópias das peças destes autos que guardam relação com as questões a serem apuradas, a fim de avaliar a conformidade da contratação da Procurement Negócios Eletrônicos S/A – Petronect, pela Petrobras, bem como da SAP do Brasil Ltda. e Accenture do Brasil S.A. pela Petronect, autorizando-se desde já as inspeções e diligências necessárias ao saneamento dos autos, com a respectiva restituição do feito ao meu gabinete, após as devidas análises;

9.4.2. autorize o acesso aos autos do TC 029.884/2012-8 aos servidores deste Tribunal designados para participar da instrução da representação mencionada no item anterior;

9.4.3. monitore o cumprimento das medidas indicadas nos subitens 9.1 e 9.2, com o objetivo de avaliar **in loco** se as medidas adotadas pela estatal contribuíram efetivamente para as melhorias no processo de aquisição da companhia;

9.5. determinar à Secretaria-Geral da Presidência, por meio da Consultoria Jurídica do Tribunal, que encaminhe ao Supremo Tribunal Federal resumo das conclusões e informações levantadas pelo TCU no âmbito do presente relatório de auditoria, referente aos procedimentos empregados pela Petrobras nas contratações de bens e serviços, de modo a subsidiar a apreciação pela Corte Suprema dos mandados de segurança 28.745, 25.981, 26410, 27837 e 27232, bem como outros correlatos;

9.7. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados que sejam empreendidos os estudos e medidas necessárias com vistas à elaboração de projeto de lei que estabeleça procedimento próprio de licitação e contratação para a Petróleo Brasileiro S.A., nos termos previstos no art.173, §1º da Constituição Federal;

9.8. encaminhar cópia do presente acórdão, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentam, à Casa Civil da Presidência da República, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados;

9.6. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 4/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/2/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0272-04/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

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

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral