

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 013.396/2017-0

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsável: Renato de Souza Duque (510.515.167-49)

Representação legal: Márcio Gomes Leal (84.801/OAB-RJ) e outros, representando Renato de Souza Duque.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IMPLANTAÇÃO DA REFINARIA ABREU E LIMA. COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES PRESENTES NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE PROPOSTAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E DAS SENTENÇAS DAS AÇÕES PENAIS DA JUSTIÇA FEDERAL DO PARANÁ. FORMAÇÃO DE CARTEL FRAUDES NAS LICITAÇÕES. PARTICIPAÇÃO DE EXECUTIVOS DA ESTATAL. DETERMINAÇÃO DE AUDIÊNCIA E OITIVAS DOS AGENTES PÚBLICOS E DAS EMPRESAS. ESTIMATIVA DE DÉBITO EM TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. CONSTITUIÇÃO DE APARTADOS PARA CADA EMPRESA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

## RELATÓRIO

Transcrevo inicialmente a instrução inserta à peça 64, a qual contou com a anuência do Sr. Diretor do Grupo de Trabalho da SeinfraOperações – GT-Oper (peça 65):

### “INTRODUÇÃO

*Tratam os autos de processo apartado para análise da manifestação de Renato de Souza Duque, constituído a partir da representação, com fundamento no art. 86, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI-TCU), acerca de fraudes em licitações conduzidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) relacionadas a licitações para as obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima, também denominada de Refinaria do Nordeste (Rnest), em Ipojuca/PE, realizada no TC 016.119/2016-9.*

### HISTÓRICO

2. *Importa repisar a atuação do TCU nas obras da Rnest **desde 2008**. Naquele ano, analisou-se o contrato de terraplenagem de implantação do empreendimento. Consubstanciaram-se diversas irregularidades, tais como: projeto básico deficiente; superfaturamento decorrente de preços excessivos em relação ao mercado; ausência de assinatura de termo aditivo; ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos; e inadequação ou inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global (TC 008.472/2008-3).*

3. *Em 2009, auditaram-se os contratos e procedimentos licitatórios referentes ao início das implantações das unidades da refinaria, a exemplo da Casa de Força, Estação de Tratamento de*

Água, Tanques, Unidade de Coqueamento Retardado (UCR), Unidade de Destilação Atmosférica (UDA), além do acompanhamento do contrato de terraplenagem (TC 009.758/2009-3).

4. Posteriormente, em 2010, já com o início da construção das unidades de processo da refinaria, este Tribunal apontou indícios de sobrepreço em quatro contratos do empreendimento: UDA (Contrato 0800.0053456.09.2); UCR (Contrato 0800.0053457.09.2); Tubovias (Contrato 0800.0057000.10.2) e UHDT-UGH (Contrato 0800.0055148.09.2). Na oportunidade, foi apontado relevante sobrepreço de R\$ 1,3 bilhão nos orçamentos desses quatro contratos. Tal irregularidade foi classificada, por meio do Acórdão 3.362/2010-TCU-Plenário (Min. Relator Benjamin Zymler), como grave com recomendação de paralisação (IG-P).

5. Em face da materialidade do sobrepreço e do estágio inicial das obras, **o TCU comunicou à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO)** que o indício de irregularidade detectado se enquadrava no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), ou seja, **indicou ao Congresso a clara necessidade de bloqueio dos recursos orçamentários até que fossem sanadas as falhas, de forma a minimizar a magnitude dos prejuízos.**

6. Em oposição à indicação do TCU, **o Governo Federal entendeu por bem não interromper as previsões de investimentos orçamentários nas obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima.** Dessa forma, os prejuízos ao erário então alardeados (dissecados no decorrer do devido processo legal no âmbito administrativo), foram de fato consumados no decorrer da execução das obras, implicando diretamente em partes significativas dos danos descortinados com a Operação Lava Jato, quatro anos depois.

7. Destaca-se que, por ocasião do Fiscobras/2011 e do Fiscobras/2012, o TCU ratificou a indicação de IG-P aos contratos, tendo em vista a não adoção de quaisquer medidas saneadoras por parte da Petrobras, tampouco terem sido oferecidas garantias suficientes à cobertura integral dos supostos prejuízos potenciais ao erário, conforme previsto nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias.

8. Em 2013, diante do não bloqueio orçamentário por parte do Governo Federal e do avançado estágio de execução física dos contratos da Rnest, o TCU reclassificou os indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) para irregularidades graves com recomendação de continuidade (IG-C), remetendo a análise do sobrepreço para cada processo autuado para esse fim (Acórdão 572/2013-TCU-Plenário, Min. Relator Benjamin Zymler).

9. Em contexto atual, os prejuízos então apontados redundaram na abertura de tomadas de contas especiais específicas para quantificar amiúde os danos e identificar os responsáveis em face da lesão aos cofres da Petrobras. Destaca-se que parte desses apartados já se encontra em fase de citação.

10. Esse resumo histórico se faz importante para delinear o quadro fático de conhecimento que os funcionários da companhia e mesmo a sua alta cúpula detinham sobre os riscos de prejuízo aos cofres da estatal, precipuamente nos últimos oito anos.

11. Não bastasse os apontamentos de irregularidades em auditorias realizadas pelo TCU, a denominada “Operação Lava Jato”, desde 2014, vem desvelando de forma cada vez mais contundente o ambiente de formação de cartel e de corrupção entre as empreiteiras para proveito ilícito nos investimentos da Petrobras, bem como direcionamento e fraude às licitações na estatal.

12. Os desdobramentos da “Operação Lava Jato” e julgados do juiz titular da 13ª Vara da Justiça Federal em Curitiba/PR, além de decisões em 2ª instância do Tribunal Federal da 4ª Região (TRF-4, Porto Alegre), atestaram a existência de esquema criminoso envolvendo cartel, fraude à licitação, pagamento de propinas a agentes públicos e lavagem de dinheiro a partir de obras da

*Petrobras, entre elas as da Rnest. Dessa forma, esta unidade técnica representou a esta Corte de Contas (peça 42) com vistas à apuração das consequências administrativas advindas de fraudes relativas a licitações de cinco obras da Refinaria do Nordeste.*

13. *Ressalta-se que, conforme notícias veiculadas na mídia nacional, v.g. a matéria do Jornal do Brasil de dezembro/1993, apresentada na Figura 1 abaixo, esse modus operandi de cartelização e corrupção remonta a décadas. Essa matéria resgatada por esse mesmo jornal em 22/3/2017, após o TCU declarar a inidoneidade de algumas empresas envolvidas em esquema de conluio e corrupção em Angra 3, se assemelha ao ocorrido no presente caso da Petrobras. Naquela matéria, são citados os nomes das empresas envolvidas nos ilícitos àquela época – OAS, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Odebrecht (peça 60).*

**Figura 1:** Cópia digital de capa do Jornal do Brasil, de 2/12/1993



Fonte: cópia digital de jornal publicado à época.

14. *Naquela época (1993), o TCU recebeu solicitação de auxílio do então Deputado Federal Vivaldo Barbosa (TC 016.457/1993-5), membro da Comissão Parlamentar de Inquérito do Orçamento, por meio de expediente no qual afirmava que “os trabalhos realizados [...] já demonstram claramente o envolvimento de oito das maiores empreiteiras do País – TRATEX, QUEIROZ GALVÃO, ANDRADE GUTIERREZ, CBPO, COWAN, C. R. ALMEIDA, SERVAZ E OAS”. A partir dessa solicitação, foi prolatada a Decisão 497/1993-TCU-Plenário, Min. Relator Luciano Brandão, (peça 61), na qual o Plenário desta Corte de Contas solicita ao deputado Federal que “envie ao TCU, através da Presidência da CPI do Orçamento, cópia da documentação comprobatória ali reunida” para fins de declaração de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.*

15. *Em 1994, considerando as providências em andamento no TC 016.457/1993-5, decorrente da solicitação do Deputado Federal Vivaldo Barbosa, após denúncia do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – SINDILEGIS – (TC 018.490/1993-0 e TC 018.491/1993-6), o TCU determinou a adoção de providência também em relação às empresas*

NORBERTO ODEBRECHT, CONSTRAN, MENDES JUNIOR, EIT e CAMARGO CORREIA, conforme item 2.1 da Decisão 075/1994-TCU-Plenário (peça 62, p. 5), Min. Relator Luciano Brandão.

16. Contudo, esses processos foram arquivados, por meio da Decisão 509/1995-TCU-Plenário (peça 63), Rel. Min. Iram Saraiva, em razão da instauração de outros 37 processos autônomos, conforme Voto do Min. Relator.

17. Mais recentemente, por meio do Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário (peça 49), de Relatoria do Exmo. Min. Benjamin Zymler, o Tribunal conheceu da representação da qual este processo constitui apartado, determinando, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992 (subitem 9.2.1 do Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário), a oitiva das empresas relacionadas, alertando-as da possibilidade de serem declaradas inidôneas para participar, por até cinco anos, de licitações na Administração Pública Federal

18. Ainda nesse Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário, por meio do subitem 9.2.2, com fundamento nos art. 43, inciso II; 58, inciso II, ambos da Lei 8.443/1992, e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, foi determinada a audiência de Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque, e Pedro José Barusco Filho, incluindo alerta acerca da possibilidade de aplicação de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, além de multa, nos seguintes termos:

9.2.2. realizar, com fulcro nos arts. 43, inciso II; 58, inciso II; 60 da Lei 8.443/1992 e 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência dos responsáveis relacionados a seguir, para que se manifestem, no prazo de até quinze dias, de acordo com as condutas atribuídas a cada qual, alertando-os que, caso confirmadas as irregularidades, poderão ser a eles aplicadas as sanções de multa e inabilitação, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública: a) implantação de quatro conjuntos de instalações: Unidade de Coqueamento Retardado (UCR), Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH), Tubovias de Interligações e Unidade de Destilação Atmosférica (UDA);

Nome do funcionário	Cargo	Irregularidades
PAULO ROBERTO COSTA	Diretor de Abastecimento da Petrobras	alíneas "a", "b", "c", "d", e "g".
RENATO DE SOUZA DUQUE	Diretor de Engenharia e Serviços da Petrobras	alíneas "a", "b", "c", "d", "e", "f" e "g".
PEDRO JOSE BARUSCO FILHO	Gerente Executivo de Engenharia da Petrobras	alíneas "a", "b", "c", "d", "f" e "g".

*Irregularidade: Viabilizar a atuação do cartel mediante o recebimento de propina (peças 3-15 e 18-41) e pela prática, em especial, das seguintes condutas:*

*a) utilização da prevalência hierárquica e funcional para, deliberadamente, facilitarem o funcionamento do cartel e o direcionamento das contratações às empresas cartelizadas (peças 20, 23-25, 30-31 e 32-34);*

- b) antecipação de cronograma da entrada em operação da refinaria, o que provocou que as contratações ocorressem sem que os projetos básicos estivessem suficientemente maduros e facilitou a atuação do cartel (peças 3, p. 20-21; 16; 20, p. 6; 24, p. 3; 28 e 34);
- c) compartilhamento de informações sigilosas ou restritas com as empresas integrantes do Cartel (peças 3, p. 13; 20, p. 6; 24, p. 3; 28 e 34);
- d) direcionamento do certame, mediante a escolha das empresas a serem convidadas, consoante seleção efetuada pelo “Clube (peças 16 e 18-41);
- e) sonegação de fatos e documentos fundamentais para a correta avaliação fático-normativa do Departamento Jurídico ou Conselho Executivo da Petrobras, em fases decisivas da avaliação econômico-financeira dos empreendimentos e/ou de suas respectivas licitações (peça 16);
- f) alteração de percentuais da fórmula de reajuste de preços por sugestão de empresas licitantes em prejuízo econômico direto aos cofres da Petrobras e viabilizador de pagamentos irregulares a terceiros no decorrer da execução das avenças (peças 16 e 29);
- g) injustificada não-inclusão de novos concorrentes após o cancelamento de um procedimento licitatório por preços excessivos (peças 16 e 25, p. 3-4);

19. Esclarece-se que os débitos alusivos aos contratos citados no item 9.2 do acórdão supracitado, como mencionado alhures, estão sendo apurados em processos de tomada de contas especiais (TCE) específicos, com a devida identificação dos respectivos responsáveis.

20. Já foram confirmados os superfaturamentos de R\$ 1,004 bilhão no contrato da UHDT-UGH/Rnest, de R\$ 429 milhões no contrato da UDA/Rnest, conforme Acórdão 2.109/2016-TCU-Plenário (TC 000.168/2016-5, Min. Relator Benjamin Zymler), e de R\$ 682 milhões no contrato de Tubovias/Rnest, Acórdão 2.428/2016-TCU-Plenário (TC 004.038/2011-8, Min. Relator Benjamin Zymler), ambos os processos estão em fase de citação. Já no contrato da UCR/Rnest, foi apontado o sobrepreço de R\$ 522 milhões, Acórdão 3.362/2010-TCU-Plenário (TC 027.542/2015-7, Min. Relator Benjamin Zymler). Já o sobrepreço apontado no contrato de terraplenagem somou R\$ 69,5 milhões, conforme abordado no Acórdão 2.290/2013-TCU-Plenário (TC 008.472/2008-3, Min. Relator Valmir Campelo). Até aqui, o prejuízo à estatal foi estimado em um total de R\$ 2,7 bilhões, a valores históricos, apenas nesses cinco contratos.

21. O ofício de comunicação do TCU acerca da audiência e da prorrogação de prazo, os comprovantes de ciência, e a manifestação do responsável constam das peças especificadas na Tabela 1 a seguir:

**Tabela 1:** Relação de peças de ofícios de comunicação e manifestação dos responsável

Peça	Natureza	Responsável	Ciência	Prorrogação	Manifestação
72*	Audiência	Renato de Souza Duque	101*/236*	195*	55

\* Fonte: os números das peças originais constam do processo TC 016.119/2016-9 (peça 295)

22. Registre-se que, após análise preliminar das respostas às oitivas promovidas na representação de origem, verificou-se que a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A (CCCC), **diversamente das outras empresas**, confirma a existência do conluio e admite sua participação em fraudes às licitações da Rnest (peça 246 do TC 016.119/2016-9), esclarecendo ter celebrado acordos de colaboração com as investigações em outras instâncias, a saber: Acordo de Leniência firmado com a Força-Tarefa do Ministério Público Federal que integra a Operação Lava Jato; Termo de Compromisso de Cessão de Prática celebrado com o Cade, com participação do MPF; e colaborações premiadas de executivos da companhia.

23. Tendo em vista a celeridade processual que o caso requer e a complexidade das várias manifestações dos responsáveis implicados, mediante Despacho (peça 59), o Exmo. Min. Relator Benjamin Zymler autorizou a constituição de processos apartados para análise individualizada das manifestações de cada responsável envolvido.

**Tabela 2:** Relação de processos apartados instaurados a partir do TC 016.119/2016-9

<b>Processo</b>	<b>Responsável</b>
TC 036.335/2016-9	Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.
TC 036.660/2016-7	Construtora Norberto Odebrecht S.A./Odebrecht Plantas Industriais e Participações S.A.
TC 003.299/2017-1	Construtora Andrade Gutierrez S.A.
TC 013.389/2017-3	Skanska Brasil Ltda.
TC 013.388/2017-7	Toyo Setal Empreendimentos Ltda.
TC 013.387/2017-0	MPE Montagens e Projetos Especiais S/A
TC 013.386/2017-4	Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A.
TC 013.384/2017-1	Engevix Engenharia S/A
TC 013.383/2017-5	Construtora Queiroz Galvão S.A.
TC 013.382/2017-9	Construtora OAS S.A.
TC 013.397/2017-6	Pedro José Barusco Filho
TC 013.396/2017-0	Renato de Souza Duque
TC 013.395/2017-3	Paulo Roberto Costa
TC 013.385/2017-8	Iesa Óleo & Gás S/A
TC 013.394/2017-7	Galvão Engenharia S/A
TC 013.390/2017-1	Techint Engenharia e Construção S/A
TC 013.391/2017-8	UTC Engenharia S/A
TC 013.392/2017-4	GDK S.A.
TC 013.393/2017-0	Promon Engenharia Ltda.
TC 023.250/2017-8	CM Construções e Serviços
TC 023.252/2017-0	Construbase Engenharia Ltda.
TC 023.253/2017-7	CR Almeida S.A. Engenharia de Obras
TC 023.254/2017-3	Estacon Engenharia S.A.
TC 023.256/2017-6	CNEC Engenharia S.A
TC 021.226/2017-2	SOG Sistemas em Óleo e Gás S.A. (antiga Setal Óleo e Gás S.A)

Fonte: peça 416 do TC 016.119/2016-9

### **EXAME TÉCNICO**

24. O presente exame técnico avalia a participação do Sr. Renato de Souza Duque no esquema de fraude às licitações da Rnest, mormente nos contratos de: Unidade de Coqueamento Retardado (UCR), Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH), Tubovias de Interligações; Unidade de Destilação Atmosférica (UDA); e execução das obras de terraplenagem.

25. Para facilitar o entendimento, o presente exame técnico constitui-se dos seguintes tópicos: (I) Breve contextualização das irregularidades; (II) Das alegações do responsável e respectivas

análises; (III) Da responsabilização e individualização das condutas; e (IV) Da dosimetria da declaração de inabilitação.

### **(I) Breve contextualização da irregularidade**

26. Conforme apresentado na instrução inicial da representação (peça 42, p. 5-6), o conceito de cartel está sedimentado na literatura especializada, sendo caracterizado pela coligação entre empresas de mesma categoria, com o objetivo de obter vantagens indevidas por meio de supressão da livre concorrência e sobre-elevação artificial de preços, assemelhando-se ao controle de mercado alcançado em uma situação de monopólio.

27. Segundo a Secretaria de Direito Econômico – SDE/MJ, a experiência internacional demonstra que as empresas participantes de cartéis em licitações públicas utilizam-se das seguintes estratégias: propostas fictícias ou de cobertura (“cover bidding”); supressão de propostas (“bid suppression”); propostas rotativas ou rodízio (“bid rotation”); divisão do mercado (“market allocation” ou “market division”); e subcontratação. **Estratégias essas que se apresentam, em sua maioria, descritas nas atuações do grupo de empresas para, em conluio, direcionar e fraudar licitações no âmbito da Petrobras, inclusive em licitações para a implantação da Rnest.**

28. As empresas, por meio de ajuste prévio, definiam em conluio qual delas seria a vencedora do certame, as demais empresas apresentavam propostas com valores acima do limite aceitável pela Petrobras, com intuito de acobertar a fraude ao processo licitatório, ou se abstinham de participar do certame, conforme devidamente comprovado por meio das provas compartilhadas com o TCU, oriundas da “Operação Lava Jato”, devidamente explicadas e referenciadas na instrução inicial da representação (peça 42, p. 6-38).

29. O êxito do esquema era garantido por diretores da estatal, mediante recebimento de vantagem financeira indevida (propina), conforme descrito na instrução inicial da representação (peça 42, p. 17-18).

30. Maiores detalhes sobre os conceitos de cartel e conluio podem ser vistos na representação original (peça 42).

### **(II) Das alegações do responsável e respectivas análises**

31. Por meio do Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário (peça 49), Min. Relator Benjamin Zymler, o TCU conheceu da representação e determinou, com fundamento nos arts. 43, inciso II; 58, inciso II; 60 da Lei 8.443/1992 e 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiências das pessoas físicas relacionadas, entre elas Renato de Souza Duque, por fraude comprovada à licitação em contratos especificados nas obras da Refinaria Abreu e Lima (Rnest).

32. As condutas dos responsáveis foram: utilização da prevalência hierárquica e funcional para, deliberadamente, facilitar o funcionamento do cartel e o direcionamento das contratações às empresas cartelizadas; antecipação de cronograma da entrada em operação da refinaria, o que gerou contratações sem projetos básicos suficientemente maduros e facilitou a atuação do cartel; compartilhamento de informações sigilosas ou restritas com as empresas integrantes do Cartel; direcionamento do certame, mediante a escolha das empresas a serem convidadas, consoante seleção efetuada pelo “Clube”; alteração de percentuais da fórmula de reajuste de preços por sugestão de empresas licitantes, em prejuízo econômico direto aos cofres da Petrobras, e viabilizador de pagamentos irregulares a terceiros no decorrer da execução das avenças; injustificada não-inclusão de novos concorrentes após o cancelamento de procedimento licitatório por preços excessivos.

#### **(II.1) Da manifestação de Renato de Souza Duque**

33. *O responsável (peça 55) afirma que a ausência, nos presentes autos, dos anexos do Relatório Final da Comissão Interna de Apuração dos Procedimentos de Contratação da RNEST (peça 16), dos documentos que corroborariam os depoimentos dos investigados colaboradores da Operação Lava-Jato e dos documentos relacionados aos termos de colaboração prejudica seu direito de defesa. Dessa forma, requer que sejam acostados aos autos todos os documentos relacionados aos elementos já constantes do processo, para que seja novamente intimado a oferecer suas razões de justificativa.*

34. *Para o responsável, o relatório da Comissão de Apuração Interna da Petrobras, os depoimentos de investigados que celebraram acordos de colaboração na esfera criminal, as petições iniciais de ações de improbidade e as petições iniciais e sentenças de ações penais ajuizadas não comprovam que ele teria agido para viabilizar a atuação de cartel de empresas nas licitações da RNEST.*

35. *De acordo com o responsável, o relatório de apuração interna elaborado pela Petrobras teria se limitado a apontar não conformidades em licitações, pelas quais concluiu que ele poderia ser responsabilizado, porém, no seu entendimento, em momento algum aquele relatório teria apontado que essas não conformidades tiveram como objetivo ou resultado a viabilização da atuação de cartel de empresas. Além disso, para o responsável, o relatório indica que as não conformidades não decorreram de sua atuação, que teria lastro em pareceres das áreas técnicas e gerências responsáveis e aprovação da Diretoria Executiva. Por fim, o responsável assevera que o relatório de apuração interna é incapaz de apontar consequências negativas de muitas daquelas não conformidades, bem como de relacioná-las a ele.*

36. *O responsável garante que as sentenças penais acostadas aos autos não o condenaram pela prática do crime de formação de cartel e assevera que os depoimentos prestados por réus que colaboraram com as investigações da Operação Lava-Jato indicam a idoneidade dos processos licitatórios realizados pela Petrobras e impedem que se fale na viabilização da atuação de cartel de empresas.*

37. *O responsável se socorre da Lei das S/A, art. 153 e 158, para afirmar que o diretor de uma companhia não é pessoalmente responsável pelos danos que causar em decorrência de ato regular de gestão, apenas respondendo se agir com culpa ou dolo ou com violação da lei ou do estatuto. Outras hipóteses de responsabilidade do diretor apresentadas são conivência ou negligência na descoberta de atos ilícitos ou, quando deles tendo conhecimento, omissão para impedir a sua prática.*

38. *Dessa forma, segundo o responsável, seria necessário demonstrar que ele não atuou no limite de suas atribuições, de acordo com um parâmetro de razoabilidade, o que só seria possível a partir da análise de toda a documentação pertinente (DIPs, atas de reuniões, comunicações internas da Companhia, etc), a qual não estaria nos autos.*

39. *Por fim, o responsável requer o afastamento da irregularidade apontada e de qualquer sanção pelos atos objeto do processo.*

### **Análise**

40. *A alegada falta de documentação que ensejaria nova audiência é uma preliminar que não merece prosperar. O conjunto probatório carreado aos autos é robusto e não carece de complementação, como será detalhado a seguir.*

41. *Os senhores Paulo Roberto Costa, Renato de Souza Duque e Pedro Barusco tinham ciência do funcionamento de um cartel de empreiteiras em detrimento da Petrobras e, cooptados pelos pagamentos de propinas, mantiveram-se coniventes e omitiram-se nos deveres que decorriam de seus*

ofícios, sobretudo o dever de imediatamente informar irregularidades e adotar as providências cabíveis em seu âmbito de atuação.

42. Além disso, o responsável não foi apenas omissivo. O relatório da Comissão de Apuração Interna da Petrobras apresenta as seguintes conclusões em relação a Renato de Souza Duque (peça 16, p. 24):

*Foi Diretor de Serviços entre fevereiro/2003 e abril/2012, e responsável pelos processos de contratação de serviços e aquisição de bens relacionados à implantação da RNEST.*

*-Encaminhou à Diretoria Executiva, entre julho/2007 a maio/2011, em conjunto com o Diretor de Abastecimento, as solicitações de antecipação de aquisições de bens e contratações de serviços da RNEST, sem a finalização do detalhamento do projeto.*

*-Autorizou, em 09/04/2008, no processo licitatório da contratação da casa de força, a inclusão da empresa Alusa Engenharia (a pedido do Sr. Pedro José Barusco Filho), que não atendia aos critérios estabelecidos pela comissão de licitação – vide 6.3.i.*

*-Responsável pelas não conformidades listadas em 6.1, 6.2, 6.3, 6.5 e 6.7.*

43. As não conformidades acima relacionadas são: 6.1 Falta de encaminhamento à Diretoria Executiva da mudança na estratégia de contratação do EPC de utilidades (Alusa Engenharia); 6.2 Negociação de proposta após encerrado o processo licitatório e a respectiva aprovação da contratação pela Diretoria Executiva – Alusa Engenharia; 6.3 Inclusão de empresas, após o início do processo licitatório, que não atendiam ao critério de seleção; 6.5 Falta de inclusão de empresa em novo processo licitatório, em descumprimento do Decreto 2.745/1998; e 6.7 Autorização para início de três processos licitatórios em datas anteriores à aprovação da Diretoria Executiva. Essas não conformidades permitiram a atuação do cartel de empresas formado para desviar recursos da Petrobras.

44. Cabe observar que o responsável foi instado a se manifestar quanto à viabilização da atuação do cartel mediante o recebimento de propina. Evidentemente, a sua omissão, comprada à custa de contratações prejudiciais à Petrobras, que renderam propinas para si e para terceiros, permitiu a atuação do cartel. Sua decisão de omissão, portanto, ensejou prejuízos à Petrobras.

45. Como se vê, além de se omitir, o responsável praticou atos comissivos que permitiram que o cartel de empresas do qual recebia propinas atuasse dentro da Petrobras, fraudando licitações em prejuízo do erário.

46. O presente processo está pleno de evidências das omissões acima citadas. Nesse sentido, destaca-se a peça 9, que, em relação a Renato de Souza Duque, trata de provas categóricas de que mantinha contas secretas em instituições financeiras no Principado de Mônaco, com valores que atingem aproximadamente noventa milhões de reais e que receberam valores milionários enquanto Renato Duque era Diretor de Serviços e Engenharia da Petrobras, valores não declarados e incompatíveis com seus rendimentos. Há prova, inclusive de que ele recebeu USD 2.710.375,00 do Grupo Odebrecht enquanto exercia o cargo de Diretor de Engenharia e Serviços da Petrobras.

47. Além disso, há os depoimentos dos criminosos colaboradores Paulo Roberto Costa, Alberto Youssef, Pedro José Barusco Filho, Ricardo Ribeiro Pessoa, Dalton dos Santos Avanci, Augusto Ribeiro de Mendonça e Julio Gerin de Almeida Camargo nos quais se afirma que ele era beneficiário do esquema de propinas na Petrobras.

48. Adicionalmente, Augusto Mendonça, em seu Termo de Colaboração Complementar 02, transcrito na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa 5006628-92.2015.4.04.7000 (peça 3, p. 14), afirma que os Diretores da Petrobras Pedro Barusco, Renato de Souza Duque e Paulo Roberto Costa tinham conhecimento prévio das empresas que seriam convidadas e agiam para alterar essa lista de convidadas em favor do grupo cartelizado.

### **(III) Da responsabilização e individualização das condutas**

**Responsável:** Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49) - Diretor de Engenharia e Serviços da Petrobras (2003 a 2012)

**Conduta:** viabilizar a atuação do cartel mediante o recebimento de propina e, em especial, por meio de: utilização da prevalência hierárquica e funcional para, deliberadamente, facilitar o funcionamento do cartel e o direcionamento das contratações às empresas cartelizadas; antecipação de cronograma da entrada em operação da refinaria, o que gerou contratações sem projetos básicos suficientemente maduros e facilitou a atuação do cartel; compartilhamento de informações sigilosas ou restritas com as empresas integrantes do cartel; direcionamento do certame, mediante a escolha das empresas a serem convidadas, consoante seleção efetuada pelo “Clube”; alteração de percentuais da fórmula de reajuste de preços por sugestão de empresas licitantes, em prejuízo econômico direto aos cofres da Petrobras, e viabilizador de pagamentos irregulares a terceiros no decorrer da execução das avenças; injustificada não-inclusão de novos concorrentes após o cancelamento de um procedimento licitatório por preços excessivos. Essas condutas infringiram o disposto nos arts. 37, caput e inciso XXI, 170, inciso IV e 173, §1º, inciso III, todos da Constituição Federal (CF/1988), bem como no item 1.2 do Decreto 2.745/1998, configurando fraude comprovada à licitação para fins do disposto no art. 60 da Lei 8.443/92.

**Nexo de causalidade:** As práticas omissivas e comissivas adotadas pelo responsável resultaram em: fraudes às licitações; restrição à competitividade; contratações de empresas e consórcios por valores acima daqueles que seriam praticados em ambiente competitivo e prejuízo à transparência e ao controle social.

**Culpabilidade:** Considerando o ambiente de conluio e de corrupção trazido na instrução, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Com isso, conclui-se que a conduta do responsável é culpável.

49. A participação do responsável, juntamente com os demais responsáveis e empresas citados à Tabela 2, acima, implicados no bojo do processo de representação original (TC 016.119/2016-9), foi confirmada pelas investigações da Operação Lava Jato, conforme sentenças condenatórias da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR (peças 9 a 14).

50. Essa participação também é evidenciada nas ações por ato de improbidade administrativa propostas pelo Ministério Público Federal (peças 3 a 8, 45 e 46).

51. Reforçando o conjunto probatório da ocorrência de fraude comprova às licitações para as obras da Rnest especificadas nesta Instrução, a representação se baseou ainda nas seguintes evidências probatórias: Laudos de Perícia Criminal da Polícia Federal 2400/2015-SETEC/SR/DPF/PR (peças 26 a 29) e 0777/2015-SETEC/SR/DPF/PR (peça 47); Relatório de apuração da Petrobras sobre licitações na Rnest (peça 16); depoimentos e termos de colaboração (peças 18 a 20, 23 a 25, 30 a 34, e 48); Denúncias oferecidas pelo MPF-PR (peças 15, 21 e 22, e 36 a 41); e Auto de Apreensão 1117/2014 da Polícia Federal (peça 35) **contendo planilhas e regramentos apreendido na sede da empresa Engevix referentes à organização do esquema criminoso.**

52. A título de exemplificação, Pedro José Barusco Filho, ex-Gerente de Serviços da Diretoria de Serviços da Petrobras, portanto subordinado a Renato Duque, em seu Termo de Colaboração Premiada 5 (peça 20, p. 2), afirmou a existência do conluio para direcionar os convites da Petrobras às empresas do cartel ou simpatizantes, fraudando a finalidade concorrencial dos certames da estatal:

**QUE afirma a atuação do cartel na PETROBRAS já se dava há muito tempo, mas foi facilitada a partir de 2006 até 2011, em razão do grande volume de obras de grande porte, sendo que o critério técnico de seleção das empresas das Petrobras costumava sempre indicar as mesmas empresas do cartel e outras que eram 'simpatizantes', o que proporcionava as ações do cartel no sentido de dividir entre si as obras; QUE as empresas que compunham uma espécie de 'núcleo duro' do cartel eram em torno de 14**

(quatorze), isto é, a **CAMARGO CORRÊA**, a **ANDRADE GUTIERREZ**, a **ODEBRECHT**, **SETAL/SOG - ÓLEO E GÁS**, a **OAS**, a **UTC**, a **SKANSKA**, a **PROMON ENGENHARIA**, a **TECHINT**, a **QUEIROZ GALVÃO**, a **ENGEVIX**, a **MENDES JÚNIOR**, a **SHAIN** e a **MPE**; **QUE** essas eram as empresas mais convidadas, as mais atuantes dentro da PETROBRAS; (sem grifos no original)

53. O Sr. Pedro José Barusco Filho, subordinado ao Sr. Renato de Souza Duque, em seu Termo de Colaboração 5 (peça 20, p. 3), também declarou ocorrência de cartel e fraude às licitações da Rnest, inclusive com violação do sigilo das empresas a serem convidadas, corroborando o depoimento de Alberto Youssef acima, nos seguintes termos:

(...) **QUE** neste caso da RNEST houve claro superfaturamento; **QUE** indagado sobre como concluiu que havia cartel na PETROBRAS, afirma que **a ação das empresas ‘era orquestrada’ no sentido de que havia uma organização entre elas acerca de qual licitação seria vencida por cada uma delas**; **QUE** quase sempre as mesmas empresas eram convidadas; **QUE** indagado se recebeu lista prévia das empresas cartelizadas para definição de quais deveriam ser convidadas dentro do procedimento licitatório, afirma que houve um fato específico, **em maio ou abril de 2008, antes de se iniciar processos licitatórios para obras na RNEST, em que o declarante foi procurado por ROGÉRIO ARAÚJO, Diretor da ODEBRECHT, o qual apresentou uma lista manuscrita à caneta ou impressa contendo relação de empresas que deveriam ser convidadas para as licitações dos grandes pacotes de obras da RNEST; **QUE ROGÉRIO disse na ocasião que já havia acertado, definido com PAULO ROBERTO COSTA, à época Diretor de Abastecimento, a lista de empresas que iriam participar; QUE afirma que leu a lista e nela constavam grande parte das 14 (quatorze) empresas acima referidas integrantes do ‘núcleo duro’ do cartel;** (sem grifos no original)**

54. Confirmando as evidências exemplificadas acima, no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) foi formalizado acordo de leniência com empresa envolvida no cartel (Setal Engenharia e Construções e SOG Óleo e Gás). O acordo descreve a "prática de condutas anticompetitivas no mercado de obras de montagem industrial 'onshore' no Brasil, em licitações da Petrobras" (peça 31, p. 1) por meio do documento "Histórico de Conduta", principalmente nas grandes obras da Rnest (peça 31, p. 25-26).

(...) Segundo os Signatários, a partir de 2003/04 nove empresas formaram um **‘CLUBE’/‘Grupo’/‘Mesa’, e combinaram de não competir entre si nas licitações da Petrobras**. O ajuste consistia em as empresas sinalizarem entre si opções de escolha, dentro do programa de obras da Petrobras, daquelas obras que lhes fossem mais adequadas, de modo a chegarem a um acordo para que as demais não ‘atrapalhassem’ sua respectiva vitória quando o edital da licitação fosse publicado. (...)

(...) As 09 (nove) empresas pertencentes ao ‘Clube das 9) eram: (i) Camargo Corrêa S/A, (ii) Construtora Andrade Gutierrez S/A, (iii) Construtora Norberto Odebrecht S/A (CNO), (iv) Mendes Junior Trading Engenharia (MJr), (v) MPE Montagens e Projetos Especiais S/A, (vi) Promon S.A, (vii) Setal, (viii) Techint engenharia e Construção S/A e (ix) UTC Engenharia S.A (Utratec). (grifos alterados e acrescidos)

55. Consta do "Sumário Executivo" desse "Histórico de Conduta" que as "condutas anticompetitivas consistiram em acordos de (i) fixação de preços, condições, vantagens e abstenção de participação, e (ii) divisão de mercado entre concorrentes, em licitações públicas de obras de montagem industrial 'onshore' da Petrobras no Brasil.". Ele apresenta ainda uma relação de empresas membros do grupo cartelizado, incluindo a CCCC (peça 31, p. 1):

As empresas participantes da conduta anticompetitiva, **durante o chamado ‘Clube das 9’**, foram: (i) Camargo Corrêa S/A, (ii) Construtora Andrade Gutierrez S/A, (iii) Construtora Norberto Odebrecht S/A, (iv) Mendes Junior Trading Engenharia, (v) MPE Montagens e Projetos Especiais S/A, (vi) Promon S/A, (vii) Setal/SOG Óleo e Gás, (viii) Techint Engenharia e Construção S/A e (ix) UTC Engenharia S/A. Em seguida, **com a ampliação do grupo e a criação do chamado ‘Clube das 16’**, as empresas que também passaram a ser participantes da conduta anticompetitiva foram: (x) Construtora OAS S/A, (xi) Engevix Engenharia, (xii) Galvão Engenharia S/A, (xiii) GDK S/A, (xiv) Iesa Óleo e Gás, (xv) Queiroz Galvão Óleo e Gás e (xvi) Skanska Brasil Ltda. (...) (Grifos acrescidos)

56. No item "VI.3.1.5. R-NEST (Refinaria Nordeste, Abreu e Lima/Pernambuco)" do citado documento do Cade, encontra-se descrito que as empresas participantes do "Clube Vip" não aceitariam a divisão de algumas obras da Rnest, e que as demais empresas do "Clube das 16" dariam propostas de cobertura (peça 31, p. 59-61):

(...) **Previamente à realização da licitação da R-NEST**, houve diversas **reuniões do “Clube das 16”** para decidir como **dividir** entre as empresas algumas das oportunidades de **obras existentes em 2009**, (...)

(...) Diante da existência de muitas empresas no "Clube das 16" e das dificuldades de se chegar a um acordo para todas as licitações, os Signatários informam que Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão (**pertencentes ao “Clube VIP”**, sem a UTC nessa situação em específico) informaram que não aceitariam a divisão de algumas obras dessa licitação, pois R-NEST seria a prioridade delas. Informaram, também, que a R-NEST não seria contratada no modelo EPC, mas sim apenas montagem.

(...) Diante disso, impuseram que as obras de maior valor, quais sejam, HDT (R\$ 3.500.000), OFF SITE (sinônimo de 'interligações' e de 'tubovias') (R\$ 2.400.000), UCR (sinônimo de 'COQUE') (R\$ 3.500.000) e UDAV (sinônimo de 'destilação') (R\$ 1.400.000), seriam apenas dessas quatro empresas. Ao final, os Signatários informam que decidiu-se pela seguinte divisão das obras de maior valor:

a. HDT seria da Odebrecht (que posteriormente convidou a OAS para participar do consórcio);

b. UDA seria da Odebrecht (que posteriormente convidou a OAS para participar do consórcio);

c. OFF SITE seria da Queiroz Galvão (que posteriormente convidou a Iesa para participar do consórcio); e

d. UCR seria da Camargo Corrêa (que posteriormente convidou a CNEC para participar do consórcio).

(...) Nessas licitações, **as demais empresas do ‘Clube das 16’ formariam consórcios para oferecer propostas de cobertura**, a fim de que as empresas acima indicadas vencessem os maiores pacotes e obras da R-NEST. A Signatária, por exemplo, se comprometeu a oferecer proposta de cobertura para as licitações em pelo menos dois pacotes de obras. (Grifos acrescidos)

57. O ajuste prévio das empresas é evidenciado também por meio de uma tabela apreendida na sede da empresa Engevix Engenharia (peça 28, p. 2), de 11/6/2008, em que consta a divisão das obras, estabelecendo a cargo de qual empresa seria destinada cada obra da Rnest, conforme bem explicado na Instrução de Representação (peça 42, p. 13-14):

LAUDO 2400/2015-SETEC/SR/DPF/PR

ITEM	DESCRIÇÃO	LÍNEAS DE OBRAS - RNEST												TÍTULOS
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	
	PROPOSTA PARA 01 BLOCO ALUGALVÃO													PROPOSTA PARA 01 BLOCO ALUGALVÃO
	CONVITE (30.000 Tonel) (NIMRS 1.000,00)				1					1				CONVITE NA RUA
	01 UNID. USA (100.000 kgpd cada) (NIMRS 300,00)	1										1		CONVITE NA RUA
	02 UNID. COQUE + UTCR (10.000 m³/lot cada) (NIMRS 1.000,00)				1					1				CONVITE NA RUA
	03 TRENDE DE HOT ( composto de 11 Bids (Óleo) + 01 Bids Crescimento + 01 UGH, cada) (NIMRS 3.000,00)	1										1		CONVITE NA RUA
	CENTRAL TERMELÉTRICA (300 MW)													CONVITE PARA JULHO/08
	01 UNIDADE DE "ETD" (NIMRS 200,00)												1	CONVITE PARA JULHO/08
	TORRE RESFRIAMENTO													CONVITE PARA JULHO/08

58. A íntegra das planilhas apreendidas pela Polícia Federal está apresentada no Auto de Apreensão 1117/2014 (peça 35). Destaca-se aqui as planilhas de distribuição das obras que seriam licitadas pela Petrobras para implantação das refinarias Rnest, Repar e Comperj (peça 35, p. 12-13).

59. Além da definição prévia da distribuição das obras, os dirigentes da Petrobras Pedro Barusco, Renato de Souza Duque e Paulo Roberto Costa tinham conhecimento prévio das empresas que seriam convidadas e agiam para alterar essa lista de convidadas em favor do grupo cartelizado, conforme declara Augusto Mendonça, em seu Termo de Colaboração Complementar 2, transcrito na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa 5006628-92.2015.4.04.7000 (peça 3, p. 14):

(...) QUE questionado acerca da entrega de lista ou sobre o modo como as empresas do CLUBE faziam para que apenas elas fossem convidadas pela PETROBRAS, o depoente informou que a interlocução do CLUBE com PEDRO BARUSCO, RENATO DUQUE e PAULO ROBERTO COSTA se dava sobretudo por intermédio de RICARDO PESSOA, representante da UTC que ocupava a presidência da ABEMI, e por isso tinha justificativa para ter acesso frequente aos dirigentes da estatal; QUE ao que tem conhecimento, **Ricardo Pessoa intercedia junto aos diretores da estatal para que apenas as empresas do CLUBE fossem convidadas, tendo conhecimento que antes de os convites fossem formalizados pela PETROBRAS era necessário obter a aprovação dos diretores diretamente envolvidos, no caso das refinarias, os Diretores RENATO DUQUE e Paulo Roberto Costa, os quais ficavam como o encargo de submeter o procedimento ao colegiado da diretoria; QUE no interregno entre o recebimento do procedimento licitatório e sua submissão ao colegiado da diretoria, os Diretores obtinham o conhecimento das empresas que seriam convidadas e tinha o poder de alterar a lista das convidadas para atender os interesses do CLUBE;** que para contemplar os interesses do CLUBE chegaram a incluir ou até, com base em argumentos técnicos, excluir empresas que seriam convidadas, todavia com a real finalidade de favorecer as empresas do CLUBE; QUE, por vezes, a influência dos referidos DIRETORES ocorria em etapas anteriores ao recebimento formal do recebimento do processo licitatório para

*encaminhamento à aprovação do colegiado de diretores, que era concretizada meio DIP [Documento Interno Petrobras] (...) (sem grifos no original)*

60. *Augusto Ribeiro de Mendonça Neto, no Termo de Colaboração 1 (peça 34, p. 5), também declara a existência de reuniões das empresas cartelizadas e de listas de empresas a serem convidadas para licitações na Petrobras, entregues a Renato de Souza Duque, conforme transcrição abaixo:*

*QUE o papel do coordenador, que sempre foi desempenhado por RICARDO PESSOA ao longo do funcionamento do 'CLUBE', era o de organizar as reuniões, era ele quem convocava os representantes das empresas para as reuniões, **entregava as listas para RENATO DUQUE** e estabelecia contato direto com ele; (sem grifos no original)*

61. *Portando, **resta comprovada a ocorrência de fraudes nas licitações conduzidas pela Petrobras**, relacionadas a certames para obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), mediante conluio entre as empresas para a prática das seguintes condutas: combinação de preços, quebra de sigilo das propostas, divisão de mercado, oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado, combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações, e ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.*

62. *Também resta demonstrada a participação de Renato de Souza Duque no esquema fraudulento acima referido.*

63. *Em face do exposto, conclui-se que a conduta é reprovável, devendo acarretar, no mérito, a declaração de inabilitação de Renato de Souza Duque para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, conforme dosimetria a seguir.*

#### **(IV) Da prescrição da pretensão punitiva**

64. *Por fim, cabe observar as repercussões para o caso concreto do debate acerca da prescrição da pretensão punitiva exercida pelo TCU.*

65. *Recentemente, o Info Conjur 2, de 27/03/2018, apresentou comentários quanto ao julgamento do MS 32.201, pelo STF, 1ª Turma, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, em que a controvérsia girou em torno da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do TCU.*

66. *De acordo com o Ministro Barroso, embora a Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/92) não preveja prazo prescricional, “é praticamente incontroverso o entendimento de que o exercício da competência sancionadora do TCU é temporalmente limitado”.*

67. *No caso concreto, MS 32.201, tratava-se de conduta omissiva e o Ministro Barroso considerou como termo inicial da prescrição a data em que o impetrante deixou o cargo de Superintendente do INCRA/MS. Assim procedeu o relator por aplicação do caput do art. 1º da Lei 9.873/99, que estabelece como termo inicial “data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”. Nas palavras do relator: “Considerando que a conduta imputada ao impetrante possui natureza omissiva, a infração deve ser tida como permanente, somente tendo cessado com a exoneração do impetrante do cargo, o que ocorreu com a publicação da respectiva portaria em 13.02.2003. Este é, portanto, o termo inicial da prescrição”.*

68. *No âmbito do TCU, por meio do Acórdão 1.441/2016-Plenário, cujo redator foi o Ministro Walton Alencar Rodrigues, fixou-se entendimento de que a pretensão punitiva, nesta corte de contas, subordina-se ao prazo geral indicado no art. 205 do Código Civil, 10 anos, contado a partir da data da ocorrência da irregularidade. Restou decidido, ainda, que o ato que ordena citação, audiência ou oitiva interrompe a prescrição. Não houve, no entanto, manifestação quanto ao início da contagem do prazo no caso de condutas omissivas.*

69. De forma integrativa, adota-se, na presente instrução, a interpretação do STF quanto ao início da contagem do prazo para condutas omissivas, que têm caráter permanente. No mais, usa-se o entendimento do TCU quanto ao prazo prescricional e os motivos de interrupção.

70. No presente caso concreto, a data de desligamento do responsável da Petrobrás foi 29/04/2012. O recebimento do ofício que determinou a audiência, por sua vez, ocorreu em 12/07/2016 (Tabela 1, acima). Portanto, resta preservada a pretensão punitiva por parte desta Corte de Contas, visto que a prescrição só alcança atos praticados até 11/07/2006.

#### **(V) Da dosimetria da sanção de declaração de inabilitação**

71. Conforme exposto no exame técnico acima, restou comprovado que Renato de Souza Duque participou ativamente de fraudes em licitações da Rnest, por viabilizar a atuação do citado cartel, mediante o recebimento de propina e, em especial, por meio de omissão de dever funcional, sobretudo o dever de imediatamente informar irregularidades e adotar as providências cabíveis em seu âmbito de atuação para evitar que as fraudes ocorressem.

72. Além disso, Augusto Mendonça, em seu Termo de Colaboração Complementar 2, transcrito na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa 5006628-92.2015.4.04.7000 (peça 3, p. 14), afirma que os dirigentes da Petrobras Pedro Barusco, Renato de Souza Duque e Paulo Roberto Costa tinham conhecimento prévio das empresas que seriam convidadas e agiam para alterar essa lista de convidadas em favor do grupo cartelizado.

73. Esses atos ilícitos afrontaram de forma grave e continuada os ditames constitucionais insculpidos nos arts. 37, caput e inciso XXI, 170, inciso IV e 173, §1º, inciso III. Houve afronta, em especial, aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade de condições aos concorrentes em processo licitatório. Ademais, infringiram o item 1.2 do Decreto 2.745/1998.

74. A fraude à licitação é ato ilícito que ofende de forma grave preceitos constitucionais da Administração Pública, carecendo de sanção proporcional, de forma a punir o infrator e a repelir intenções futuras de prática de tal ato faltoso. Nesse mesmo sentido é a Declaração de Voto do Min. Relator Vital do Rêgo, que acompanha o Acórdão 348/2016-TCU-Plenário:

*5. Aqueles que fraudam certames licitatórios com o objetivo de obter vantagens para si ou para terceiros, atitude que não se coaduna com os valores da nossa sociedade, comportamento que não se harmoniza com os princípios consagrados no nosso ordenamento jurídico, **devem ter reprimenda proporcional à gravidade de todas as irregularidades que vierem a ser por eles perpetradas em desfavor da regra constitucional da licitação.** (sem grifos no original)*

75. Conforme bem pontuado pelo Exmo. Min. Relator, Vital do Rego, no Acórdão 348/2016-TCU-Plenário, a fraude e o conluio de forma reiterada, burlando os princípios fundamentais da Administração e ludibriando o controle, que, sem o poder de polícia para investigar, tem sua atuação limitada quanto à produção de prova desses atos, merece tratamento rigoroso:

*Constitui premissa lógica do sistema sancionatório o cumprimento integral de todas as sanções. Isso porque, **se alguém tem o dever legal de não praticar determinada conduta e, ainda assim, a pratica mais de uma vez,** viola a norma repetidas vezes, devendo **suportar as consequências de cada transgressão.***

*Nesse sentido, a lição de Fábio Medina Osório (in Direito Administrativo Sancionador. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 412 e 414):*

**'O concurso material de ilícitos está ligado ao princípio da igualdade. Não se pode tratar igualmente os desiguais. Daí que o sujeito que comete vários ilícitos merece um**

**tratamento naturalmente mais rigoroso do que aquele que comete menor quantidade de infrações, se estamos diante de infrações de mesma natureza.**

*(...) A soma dos prazos é, de certo modo, inevitável diante do concurso de ilícitos. O legislador fixa, via de regra, prazos para ilícitos autônomos. Não veda o acúmulo material, que decorre da necessidade de tratamento isonômico. Isto porque eventual interpretação que congelasse o patamar máximo dos prazos de interdições ou suspensões de direitos feriria a igualdade de tratamento aos jurisdicionados ou administrados, equiparando corruptos e administradores altamente desonestos a outros que atuam em escalas e níveis distintos, ainda que reprováveis. Haveria um estímulo ao ilícito e às injustiças decorrentes do rompimento do princípio isonômico'. (sem grifos no original)*

76. Cabe destacar que a prática reiterada da fraude às licitações em análise neste processo apartado e no processo de representação originário (TC 016.119/2016-9), a partir do qual serão analisadas as responsabilidades das empresas e responsáveis implicados nos respectivos processos apartados, abrange cinco processos de contratação vinculados às seguintes obras: Unidade de Coqueamento Retardado (UCR); Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH); Tubovias de Interligações; Unidade de Destilação Atmosférica (UDA); e execução das obras de terraplenagem.

77. Portanto, considerando que o Tribunal de Contas da União vem atuando nesses contratos desde 2008, período não abrangido pela prescrição, como acima exposto, apontando diversas irregularidades graves, culminando na proposta de classificação de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação do fluxo financeiro para essas obras, em 2010, e correspondente comunicação ao Congresso Nacional; considerando que a prática delituosa ocorreu de forma reiterada e ampla nas licitações da Petrobras, não se tratando de incidência isolada; e considerando que **a sanção deve guardar proporção com a reiteração da prática, com a gravidade dos atos ilícitos, envolvendo diversos meios fraudulentos para obtenção do êxito no crime perpetrado, com materialidade e com a culpabilidade do agente envolvido;** e de forma a garantir a função pedagógica e preventiva da sanção, **propugna-se por declarar a inabilitação de Renato de Souza Duque para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por 8 (oito) anos,** tempo máximo admitido no art. 60 da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/92).

## CONCLUSÃO

78. Tratam os autos de processo apartado para análise da manifestação de Renato de Souza Duque, constituído a partir da representação, com fundamento no art. 86, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI-TCU), acerca de fraudes em licitações conduzidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) relacionadas a licitações para as obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima, também denominada de Refinaria do Nordeste (Rnest), em Ipojuca/PE, realizada no TC 016.119/2016-9.

79. Destaca-se, no histórico, que o TCU realizou auditorias nessas obras da Rnest desde 2008, apontando já naquela data diversas irregularidades, tais como: projeto básico deficiente; superfaturamento decorrente de preços excessivos em relação ao mercado; ausência de assinatura de termo aditivo; ausência de critério de aceitabilidade de preços máximos no edital; e inadequação ou inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global (TC 008.472/2008-3).

80. As subsequentes auditorias do TCU, nos contratos UDA (Contrato 0800.0053456.09.2); UCR (Contrato 0800.0053457.09.2); Tubovias (Contrato 0800.0057000.10.2) e UHDT-UGH (UHDT- Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta e UGH-Unidade de Geração de Hidrogênio, Contrato 0800.0055148.09.2), resultaram em apontamento de sobrepreço de R\$ 1,3 bilhão.

81. *Em razão dos desdobramentos da “Operação Lava Jato”, demonstrando a ocorrência de conluio entre as empresas e pagamento de propinas para fraudar as licitações da estatal, mormente às grandes obras da Rnest, citadas no item acima, esta Secretaria Especializada representou junto a esta Corte de Contas (peça 42), com vistas à apuração das consequências administrativas advindas da referida fraude, acolhida por meio do Acórdão 1.583/2016-TCU-Plenário (TC 016.119/2016-9), de Relatoria do Min. Benjamin Zymler, ficando os eventuais débitos para serem devidamente quantificados e responsabilizados no âmbito das respectivas tomadas de contas especiais específicas, cujo prejuízo em apenas cinco grandes contratos está estimado em R\$ 2,7 bilhões, a valores históricos.*

82. *Após a realização das oitivas e recebimento das respectivas respostas, no TC 016.119/2016-9, verificou-se que a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A (CCCC), diferentemente das outras 15 empresas implicadas no bojo daquele processo de representação originário, admitiu sua participação nos atos ilícitos, juntando ao processo acordos de colaboração com as investigações em outras instâncias, a saber: Acordo de Leniência firmado com a Força-Tarefa do Ministério Público Federal que integra a Operação Lava Jato; Termo de Compromisso de Cessão de Prática celebrado com o Cade, com participação do MPF. Razão pela qual, com autorização do Min. Relator Benjamin Zymler (peça 311, do TC 016.119/2016-9), constituiu-se o processo TC 036.335/2016-8 para tratar, em apartado, das manifestações da CCCC.*

83. *Posteriormente, considerando que o grupo Odebrecht teria formalizado acordo de leniência com o Ministério Público Federal no Paraná em conjunto com o grupo de trabalho da “Operação Lava Jato”, da Polícia Federal, bem como com a justiça dos Estados Unidos e Suíça, e das eventuais implicações desses acordos nas análises deste processo, o Ministro Relator Benjamin Zymler decidiu (peça 328, do TC 016.119/2016-9) por constituir processo apartado (TC 036.660/2016-7) para análise das manifestações das empresas Odebrecht. Considerando o referido despacho do Min. Relator e o fato de que o representante legal da empresa Construtora Andrade Gutierrez Engenharia S.A. teria declarado (peça 145, p. 2, item 6, do TC 016.119/2016-9) a participação da empresa na formalização do acordo de leniência com o Ministério Público Federal, homologado pelo juiz titular da 13ª Vara Federal de Curitiba, o Secretário em exercício desta unidade técnica determinou, por meio de despacho (peça 352, do TC 016.119/2016-9), a constituição de processo apartado (TC 003.299/2017-1) para análise das manifestações da empresa Andrade Gutierrez.*

84. *Ainda, após análise perfunctória das manifestações dos responsáveis implicados no bojo do processo de representação originário TC 016.119/2016-9, considerando que essas manifestações demandariam extensas análises que, em razão do volume de informações, poderiam prejudicar a clareza da instrução de mérito e a celeridade processual requerida no presente caso, o Min. Relator Benjamin Zymler autorizou (peça 59), mediante provocação desta unidade técnica, a instauração de processos apartados para as análises das manifestações dos respectivos responsáveis, razão pela qual este processo (TC 013.396/2017-0) trata da manifestação de Renato de Souza Duque.*

85. *No Exame Técnico desta Instrução são trazidas as alegações do responsável e respectivas análises; responsabilização e individualização das condutas; e por fim a sanção de declaração de inabilitação.*

86. *Quanto às irregularidades aqui tratadas, as empresas, por meio de ajuste prévio, definiam, em conluio, qual delas seria a vencedora dos certames, as demais empresas apresentavam propostas com valores acima do limite aceitável pela Petrobras, com intuito de acobertar a fraude ao processo licitatório, ou se abstinham de participar, conforme devidamente comprovado por meio das provas compartilhadas com o TCU, oriundas da “Operação Lava Jato”, devidamente explicadas e referenciadas na instrução da representação originária (peça 42, p. 6-38). O êxito do esquema era garantido por diretores da estatal mediante recebimento de vantagem financeira indevida – propina*

(peça 42, p. 17-18). *A ocorrência da fraude mediante cartel e pagamento de propina também foi confirmada pelas empresa UTC e Andrade Gutierrez em recentes Termos de Compromisso de Cessação de Prática celebrados com o Cade, conforme tópico “(I)”.*

87. *Renato de Souza Duque (peça 55) afirma que a ausência, nos presentes autos, dos anexos do Relatório Final da Comissão Interna de Apuração dos Procedimentos de Contratação da RNEST (peça 16), dos documentos que corroborariam os depoimentos dos investigados colaboradores da Operação Lava-Jato e dos documentos relacionados aos termos de colaboração prejudica seu direito de defesa. Dessa forma, requer que sejam acostados os autos todos os documentos relacionados aos elementos já constantes do processo, para que seja novamente intimado a oferecer suas razões de justificativa.*

88. *Para o responsável, o relatório da Comissão de Apuração Interna da Petrobras, os depoimentos de investigados que celebraram acordos de colaboração na esfera criminal, as petições iniciais de ações de improbidade e as petições iniciais e sentenças de ações penais ajuizadas não comprovam que ele teria agido para viabilizar a atuação de cartel de empresas nas licitações da RNEST.*

89. *De acordo com o responsável, o relatório de apuração interna elaborado pela Petrobras teria se limitado a apontar não conformidades em licitações, pelas quais concluiu que ele poderia ser responsabilizado, porém, no seu entendimento, em momento algum aquele relatório teria apontado que essas não conformidades tiveram como objetivo ou resultado a viabilização da atuação de cartel de empresas. Além disso, para o responsável, o relatório indica que as não conformidades não decorreram de sua atuação, que teria lastro em pareceres das áreas técnicas e gerências responsáveis e aprovação da Diretoria Executiva. Por fim, o responsável assevera que o relatório de apuração interna é incapaz de apontar consequências negativas de muitas daquelas não conformidades, bem como de relacioná-las a ele.*

90. *O responsável afirma que as sentenças penais acostadas aos autos não o condenaram pela prática do crime de formação de cartel e assevera que os depoimentos prestados por réus que colaboraram com as investigações da Operação Lava-Jato indicam a idoneidade dos processos licitatórios realizados pela Petrobras e impedem que se fale na viabilização da atuação de cartel de empresas.*

91. *O responsável se socorre da Lei das S/A, art. 153 e 158, para afirmar que o diretor de uma companhia não é pessoalmente responsável pelos danos que causar em decorrência de ato regular de gestão, apenas respondendo se agir com culpa ou dolo ou com violação da lei ou do estatuto. Outras hipóteses de responsabilidade do diretor apresentadas são conivência ou negligência na descoberta de atos ilícitos ou, quando deles tendo conhecimento, omissão para impedir a sua prática.*

92. *Dessa forma, segundo o responsável, seria necessário demonstrar que ele não atuou no limite de suas atribuições, de acordo com um parâmetro de razoabilidade.*

93. *Por fim, o responsável requer o afastamento da irregularidade apontada e de qualquer sanção pelos atos objeto do processo.*

94. *Os atos ilícitos tratados nestes autos afrontaram, de forma grave e continuada, os ditames constitucionais insculpidos nos arts. 37, caput e inciso XXI, 170, inciso IV e 173, §1º, inciso III. Houve afronta, em especial, aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade de condições aos concorrentes em processo licitatório. Ademais, infringiram o item 1.2 do Decreto 2.745/1998.*

95. *A gravidade danosa já indicada em processos específicos de TCE e a prática delituosa reiterada em diversos certames licitatórios requerem a atuação exemplar deste Tribunal de Contas, conforme tópico “(III)”, Da responsabilização e individualização das condutas.*

96. *Considerando a gravidade e extensão dos danos causados pelos ilícitos em apuração nos respectivos processos de tomadas de contas específicos, e a prática continuada dos ilícitos, resultando na contratação fraudulenta das obras referentes à Unidade de Coqueamento Retardado (UCR), Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta (UHDT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH), Tubovias de Interligações, Unidade de Destilação Atmosférica (UDA), e execução das obras de terraplenagem, para garantir a função pedagógica e preventiva da sanção, propõe-se a aplicação da pena de declaração de inabilitação de Renato de Souza Duque para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, conforme análise da dosimetria da sanção de inidoneidade.*

97. *Em razão de o presente processo ter sido constituído a partir do processo de representação original (TC 016.119/2016-9), para análise em apartado das manifestações de Renato de Souza Duque e de este apartado se tratar de mera estratégia processual com vista a atender à celeridade processual que o caso requer, propõe-se ainda que, quando do encerramento do presente processo, ele seja apensado ao processo TC 016.119/2016-9.*

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

98. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, no mérito, que este Tribunal:*

*I) declarar a inabilitação de Renato de Souza Duque para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;*

*II) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao responsável, para ciência;*

*III) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam à Força-Tarefa do Ministério Público Federal no Paraná, à Força-Tarefa da Advocacia-Geral da União no Paraná, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e à Diretoria de Governança, Risco e Conformidade da Petrobras (GRC), à 13ª Vara da Justiça Federal no Paraná e ao TRF-4 para medidas consideradas cabíveis; e*

*IV) determinar o apensamento, quando do encerramento do presente processo, ao processo de representação originário (TC 016.119/2016-9), com vista à consolidação das decisões proferidas em razão da representação decorrente à fraude às licitações nas obras especificadas da Rnest.”*

2. O dirigente da SeinfraOperações exarou despacho concordante com a proposta acima, mas, em vez de encaminhar cópia desta deliberação à força-tarefa da AGU no Paraná, sugere o seu envio ao Departamento de Patrimônio e Probidade-DPP (ligado à Procuradoria-Geral da União-PGU/AGU) e ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais DAEX (ligado à Consultoria-Geral da União-GCU/AGU), ambas unidades situadas na sede da Advocacia-Geral da União, em Brasília/DF (peça 66).

3. Considerando as especificidades do caso, solicitei a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, em particular sobre eventuais efeitos, na apreciação do presente processo, da colaboração do responsável reconhecida pelo d. Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, no âmbito da ação penal nº 5054932-88.2016.4.04.7000/PR. Em resposta a tal solicitação o d. Subprocurador-Geral Paulo Bugarin produziu o seguinte parecer (peça 68):

Trata-se de processo apartado do TC nº 016.119/2016-9, com o objetivo de dar celeridade e proporcionar maior clareza ao exame das razões de justificativa de **Renato de Souza Duque** quanto à sua responsabilização apontada nos autos do processo originário, concernente à prática de fraudes a licitações conduzidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) para a implantação da Refinaria Abreu e Lima (Rnest) em Ipojuca/PE.

2. Em virtude dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão nº 1583/2016-Plenário (peça 49) e consoante despacho de Vossa Excelência de 05/05/2017 (peça 59), foram autuados os processos abaixo listados, constante de termo à peça 487 do TC nº 016.119/2016-9, para análise da conduta específica de cada responsável.

<b>Responsáveis (item 9.2.1)</b>	<b>Apartado</b>	<b>Responsáveis (item 9.2.1)</b>	<b>Apartado</b>
Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.	036.335/2016-9	Techint Engenharia e Construção S.A.	013.390/2017-1
Construtora Norberto Odebrecht S.A.	036.660/2016-7	UTC Engenharia S.A.	013.391/2017-8
Odebrecht Plantas Industriais e Participações S.A.			
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	003.299/2017-1	GDK S.A.	013.392/2017-4
Construtora OAS S.A.	013.382/2017-9	Promon Engenharia Ltda.	013.393/2017-0
Construtora Queiroz Galvão S.A.	013.383/2017-5	Galvão Engenharia S.A.	013.394/2017-7
Engevix Engenharia S.A.	013.384/2017-1	SOG Sistemas em Óleo e Gás S.A.	021.226/2017-2
Iesa Óleo & Gás S.A.	013.385/2017-8	CM Construções e Serviços Ltda.	023.250/2017-8
Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A.	013.386/2017-4	Construbase Engenharia Ltda.	023.252/2017-0
MPE Montagens e Projetos Especiais S.A.	013.387/2017-0	CR Almeida S.A. Engenharia de Obras	023.253/2017-7
Toyo Setal Empreendimentos Ltda.	013.388/2017-7	Estacon Engenharia S.A.	023.254/2017-3
Skanska Brasil Ltda.	013.389/2017-3	CNEN Projetos de Engenharia S.A. (nova denominação de CNEC Engenharia S.A.)	023.256/2017-6

<b>Responsáveis (item 9.2.2)</b>	<b>Apartado</b>
Paulo Roberto Costa	013.395/2017-3
<b>Renato de Souza Duque</b>	<b>013.396/2017-0</b>
Pedro José Barusco Filho	013.397/2017-6

3. As empresas foram chamadas em oitiva para que se pronunciassem acerca de irregularidades de conluio e fraude a licitações. As pessoas físicas, por sua vez, tiveram as audiências promovidas nos termos indicados pelo Acórdão nº 1583/2016-Plenário.

4. No que tange aos presentes autos, o responsável **Renato de Souza Duque** foi ouvido pela irregularidade de “viabilizar a atuação do cartel mediante o recebimento de propina (peças 3-15 e 18-41) e pela prática, em especial, das seguintes condutas:

- a) utilização da prevalência hierárquica e funcional para, deliberadamente, facilitarem o funcionamento do cartel e o direcionamento das contratações às empresas cartelizadas (peças 20, 23-25, 30-31 e 32-34);
- b) antecipação de cronograma da entrada em operação da refinaria, o que provocou que as contratações ocorressem sem que os projetos básicos estivessem suficientemente maduros e facilitou a atuação do cartel (peças 3, p. 20-21; 16; 20, p. 6; 24, p. 3; 28 e 34);
- c) compartilhamento de informações sigilosas ou restritas com as empresas integrantes do Cartel (peças 3, p. 13; 20, p. 6; 24, p. 3; 28 e 34);
- d) direcionamento do certame, mediante a escolha das empresas a serem convidadas, consoante seleção efetuada pelo “Clube (peças 16 e 18-41);
- e) sonegação de fatos e documentos fundamentais para a correta avaliação fático-normativa do Departamento Jurídico ou Conselho Executivo da Petrobras, em fases decisivas da avaliação econômico-financeira dos empreendimentos e/ou de suas respectivas licitações (peça 16);
- f) alteração de percentuais da fórmula de reajuste de preços por sugestão de empresas licitantes em prejuízo econômico direto aos cofres da Petrobras e viabilizador de pagamentos irregulares a terceiros no decorrer da execução das avenças (peças 16 e 29);
- g) injustificada não-inclusão de novos concorrentes após o cancelamento de um procedimento licitatório por preços excessivos (peças 16 e 25, p. 3-4)”.

5. Em despacho datado de 18/04/2018, Vossa Excelência solicitou a manifestação deste Ministério Público de Contas sobre a questão (peça 67), demonstrando preocupar-se quanto a possíveis efeitos, na apreciação do presente processo, da colaboração do responsável reconhecida pelo juízo federal no âmbito da Ação Penal nº 5054932-88.2016.4.04.7000/PR.

6. Para melhor entendimento da matéria, permito-me fazer uma breve contextualização do assunto aqui tratado, a partir das informações constantes do relatório e voto que embasaram o Acórdão nº 1583/2016-Plenário.

## II – Contextualização

7. A Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (MPF) descobriram que grandes empreiteiras brasileiras teriam formado um cartel, através do qual, por ajuste prévio, teriam sistematicamente frustrado as licitações da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras para a contratação de grandes obras a partir do ano de 2006, entre elas as da Rnest, do Comperj e da Repar.

8. As empreiteiras, reunidas em algo que denominavam de “Clube”, ajustavam previamente entre si qual delas iria sagrar-se vencedora das licitações da Petrobras, manipulando os preços apresentados no certame, com o que tinham condições de, sem concorrência real, serem contratadas pelo maior preço possível admitido pela Petrobras.

9. De acordo com as informações provenientes do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), conforme consta no relatório que embasou o Acórdão nº 1583/2016-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), as empresas participantes da conduta anticompetitiva, durante o chamado “Clube das 9”, foram:

(I) Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.;

(II) Construtora Andrade Gutierrez S.A.;

(III) Construtora Norberto Odebrecht S.A.;

(IV) Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A.;

(V) MPE Montagens e Projetos Especiais S.A.;

(VI) Promon Engenharia Ltda.;

(VII) Setal/SOG Sistemas em Óleo e Gás S.A.;

(VIII) Techint Engenharia e Construção S.A.; e

(IX) UTC Engenharia S.A.

10. Em seguida, com a ampliação do grupo e a criação do chamado “Clube das 16”, as empresas que também passaram a ser participantes da conduta anticompetitiva foram:

- (X) Construtora OAS S.A.;
- (XI) Engevix Engenharia S.A.;
- (XII) Galvão Engenharia S.A.;
- (XIII) GDK S.A.;
- (XIV) Iesa Óleo e Gás S.A.;
- (XV) Construtora Queiroz Galvão S.A.; e
- (XVI) Skanska Brasil Ltda.
11. Além do “Clube das 16”, outras empresas que participaram esporadicamente das combinações entre os concorrentes para licitações específicas foram:
- (I) Alusa Engenharia (atualmente denominada Alumini Engenharia S.A.);
- (II) Carioca Engenharia;
- (III) Construcap CCPS Engenharia;
- (IV) Fidens Engenharia S.A.;
- (V) Jaraguá Engenharia e Instalações Industriais Ltda.;
- (VI) Schahin Engenharia S.A.; e
- (VII) Tomé Engenharia.
12. Existia, ainda, um “Clube VIP”, criado por volta de 2008/2009 e formado por empresas que, ao tempo que participavam e atuavam ativamente nas reuniões do “Clube das 16”, exigiam primazia, considerando o seu grande porte para as grandes obras realizadas pela Petrobras (em especial para os grandes pacotes de obras da Rnest). Segundo as informações provenientes do Cade, tais empresas seriam:
- a) Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.;
- b) Construtora Andrade Gutierrez S.A.;
- c) Construtora Norberto Odebrecht S.A.;
- d) Construtora Queiroz Galvão S.A.; e
- e) UTC Engenharia S.A.
13. Para permitir o funcionamento do cartel, as empreiteiras corromperam diversos empregados do alto escalão da Petrobras, pagando percentual sobre os contratos. Dessa forma, o êxito do esquema fraudulento foi garantido pela participação de diretores e gerentes da estatal, os quais, mediante o recebimento de vantagens indevidas, adotavam condutas comissivas e omissivas no intuito de propiciar a ocorrência das fraudes a diversas licitações.
14. Já nos anos de 2008/2009, ocorreram as primeiras fiscalizações do TCU sobre o contrato da terraplenagem da Rnest, onde já eram apontados elevados superfaturamentos, com fortes indícios de significativos danos ao erário.
15. Foi naquela época que o TCU deliberou e sugeriu ao Congresso Nacional o bloqueio de recursos para obras da Petrobras (da Rnest, do Comperj, da Repar e do Terminal de Barra do Riacho), em virtude das graves irregularidades detectadas (superfaturamento e dano ao erário). Tal proposta foi acolhida pelo Congresso Nacional. Entretanto, o então Presidente da República, contrariando a recomendação do TCU, acolhida pelo Congresso Nacional, monocraticamente liberou o bloqueio de recursos (excluiu as obras do “Quadro Bloqueio” da Lei Orçamentária Anual, conforme Mensagem de Veto Presidencial – VEP nº 41, de 26/01/2010).
16. Nos anos seguintes, novas auditorias do TCU na Rnest revelaram indícios de sobrepreço da ordem de R\$ 1,3 bilhão. O Acórdão nº 3362/2010-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) indicou novamente o bloqueio preventivo de recursos para a obra (IGP). A indicação de IGP foi mantida nos anos de 2011 e 2012, sem qualquer medida saneadora adotada pela Petrobras.
17. Verificou-se, posteriormente, que os US\$ 2,5 bilhões inicialmente calculados pelos técnicos da Petrobras para investimento global da Rnest já haviam sido revisados para mais de US\$ 20 bilhões. A Refinaria, ainda inacabada, recebeu o desonroso título de refinaria mais onerosa do mundo.

18. Foi nesse contexto de existência de esquema criminoso envolvendo cartel, fraude à licitação, pagamento de propinas a agentes públicos e lavagem de dinheiro no âmbito de obras da Petrobras que a SeinfraOperações representou para que o TCU procedesse à apuração das consequências administrativas advindas de fraudes relativas às licitações de cinco obras da Refinaria do Nordeste – Rnest.

19. Tais práticas ilícitas foram apontadas sobre cinco contratações relativas à construção da Rnest, sendo uma de execução de obras de **terraplenagem** e quatro de implantação de conjuntos de instalações: Unidades de Hidrotratamento de Diesel e de Nafta e Unidade de Geração de Hidrogênio (**UHDT-UGH**); Unidade de Destilação Atmosférica (**UDA**); Unidade de Coqueamento Retardado (**UCR**) e **tubovias de interligação**.

20. O quadro a seguir consolida os diversos contratos em que as licitações originárias foram fraudadas pelas participantes, seguido de breve descrição dos procedimentos licitatórios envolvidos em cada contrato de obra. As informações foram extraídas do relatório de Comissão Interna de Apuração da Petrobras (DIP DABAST nº 71/2014, de 25/04/2014), constante da peça 16 destes autos e do relatório e voto que fundamentaram o Acórdão nº 1583/2016-Plenário.

	<b>Terraplenagem</b>	<b>UHDT-UGH</b>	<b>UDA</b>	<b>UCR</b>	<b>Tubovias</b>
<b>Convidadas</b> <b>Proponentes</b>	<b>Vencedoras</b>				
	Odebrecht	Odebrecht	Odebrecht	Camargo Corrêa	Queiroz Galvão
	Camargo Corrêa	OAS	OAS	CNEC	Iesa
	Queiroz Galvão				
	Galvão Engenharia				
	CR Almeida	Mendes Júnior	Iesa	UTC	Odebrecht
	Estacon	Camargo Corrêa	Queiroz Galvão	Engevix	OAS
	Andrade Gutierrez	Andrade Gutierrez	Engevix	Odebrecht	GDK
	Construbase	Techint	UTC	OAS	SOG
				MPE	
<b>Convidadas</b>	OAS	Queiroz Galvão	Camargo Corrêa	Andrade Gutierrez	Camargo Corrêa
	CM Construções	UTC	Andrade Gutierrez	Queiroz Galvão	Andrade Gutierrez
		Engevix	Mendes Júnior	Mendes Júnior	UTC
		GDK	Techint	Techint	Mendes Júnior
		Iesa	GDK	GDK	Techint
		MPE	MPE	Iesa	Engevix
		Promon	Promon	Promon	Promon
		Skanska	Skanska	Skanska	Skanska
		SOG	SOG	SOG	

Licitação para execução das obras de terraplenagem

**O início do processo licitatório se deu em 03/05/2007 e a contratação ocorreu em 31/07/2007.**

Para a execução dos serviços, foram convidadas dez empresas, sendo seis integrantes do cartel: Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa S.A., Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão S.A. e Galvão Engenharia S.A. Além de quatro não integrantes do cartel: CR Almeida, Estacon, Construbase e CM Construções.

Foram apresentadas cinco propostas: empresas Odebrecht, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e Galvão Engenharia em consórcio; CR Almeida; Estacon; Andrade Gutierrez e Construbase.

Sagrou-se vencedor o consórcio formado pelas empresas Odebrecht, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e Galvão Engenharia (Consórcio Abreu e Lima).

Licitações para obras de implantação de UHDT-UGH

**“O 1º processo licitatório, iniciado em 31/07/2008, foi cancelado em função dos preços excessivos, cuja variação foi de 61,2% entre a estimativa Petrobras, R\$ 2,621 bilhões, e a proposta de menor valor, R\$ 4,226 bilhões, apresentada pelo Consórcio Odebrecht-OAS.**

*Em 31/03/2009, foi dado início um novo processo com a estimativa prévia da Petrobras, fixada no valor de R\$ 2,653 bilhões. No julgamento das propostas apresentadas em 08/05/2009, os preços ofertados estavam acima da faixa de aceitabilidade (-15 a +20%) – a 1ª colocada neste processo, Consórcio Odebrecht-OAS, apresentou proposta de R\$ 3,260 bilhões. Após análises técnicas e consulta ao JURÍDICO, com parecer favorável, a comissão de licitação entendeu que, com uma nova rodada para apresentação das propostas, sem alteração das condições, a Petrobras poderia obter preços mais vantajosos (procedimento denominado ‘escoima’). Em 15/06/2009, o Consórcio Odebrecht-OAS apresentou uma nova proposta no valor de R\$ 3,190 bilhões (a estimativa da Petrobras foi revisada para R\$ 2,692 bilhões).” (Grifos acrescidos.)*

#### Licitações para obras de implantação de UDA

*“O 1º processo licitatório foi cancelado em função dos preços excessivos, cuja variação foi de 69,8% entre a estimativa Petrobras, R\$ 1,118 bilhão, e a proposta de menor valor, R\$ 1,899 bilhão, apresentada pelo Consórcio Odebrecht-OAS.*

*Em 31/03/2009, foi enviado o 2º convite com a estimativa prévia da Petrobras, fixada no valor de R\$ 1,270 bilhão.*

*No julgamento das propostas apresentadas em 07/05/2009, a comissão de licitação indicou a proposta do Consórcio Odebrecht-OAS, no valor de R\$ 1,485 bilhão (incluindo R\$ 27 milhões a título de verba de chuva), como a que melhor atendia aos interesses da Petrobras, sendo a vencedora do certame.” (Grifos acrescidos.)*

#### Licitações para obras de implantação de UCR

*“Na 1ª licitação, iniciada em 21/07/2008, o Consórcio Camargo Corrêa-CNEC apresentou a melhor proposta de R\$ 5,937 bilhões, se situando 73,2% acima da estimativa Petrobras, de R\$ 3,427 bilhões. O processo licitatório foi encerrado em virtude dos preços excessivos apresentados.*

*Em 19/03/2009, foi iniciado um novo processo licitatório cuja estimativa prévia da Petrobras, que serviu de referência para a análise e julgamento das propostas, foi fixada no valor de R\$ 2,876 bilhões.*

*No julgamento das propostas apresentadas em 05/05/2009, a comissão de licitação indicou a proposta do Consórcio Camargo Corrêa-CNEC, no valor de R\$ 3,411 bilhões.” (Grifos acrescidos.)*

#### Licitações para obras de implantação das tubovias de interligações

*“O 1º processo licitatório de 29/07/2007 foi cancelado em função da desclassificação por preços excessivos, cuja variação foi de 69,09% entre a estimativa Petrobras de R\$ 2,949 bilhões e a proposta de menor valor, R\$ 4,986 bilhões (Consórcio Queiroz Galvão-IESA).*

*O 2º processo licitatório também foi cancelado em função da desclassificação das únicas três propostas apresentadas por preços excessivos, cuja variação foi de 61,1% entre a estimativa da Petrobras, R\$ 2,171 bilhões, e a proposta de menor valor, R\$ 3,498 bilhões, apresentada também pelo Consórcio Queiroz Galvão e IESA.*

*Em 27/08/2009, foi enviado o 3º convite, com a estimativa Petrobras fixada no valor de R\$ 2,331 bilhões. No julgamento das propostas apresentadas em 25/09/2009, a comissão de licitação indicou a proposta do Consórcio Ipojuca-Interligações, composto pelas empresas Queiroz Galvão e IESA, no valor de R\$ 2,694 bilhões, como a que melhor atendia aos interesses da Petrobras, sendo a vencedora do certame.” (Grifos acrescidos.)*

### **III – Posição da unidade técnica**

21. O presente processo busca, especificamente, apurar a responsabilização do ex-Diretor de Serviços da Petrobras, **Renato de Souza Duque**, por infrações propiciadoras de fraude à licitação na construção da Rnest.

22. Em suas razões de justificativa (peça 55), as argumentações trazidas pelo responsável, com o fito de excluir sua responsabilidade nos autos, consistiram de alegações de prejuízo à ampla defesa devido à inexistência de peças essenciais no processo, de ausência de provas do cometimento das irregularidades que lhe foram imputadas e de haver atuado em conformidade com as atribuições de ocupante de cargo de direção na empresa.

23. *Todos os argumentos, todavia, foram analisados e refutados pelo auditor instrutor (peça 64), com endosso do corpo dirigente da unidade técnica (peças 65 e 66), resultando em proposta de apenação de Renato de Souza Duque com a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/92. Tendo em vista a elevada gravidade das infrações praticadas, a prática delituosa reiterada e ampla sobre as licitações da Petrobras, a materialidade e a culpabilidade do responsável, a SeinfraOperações sugeriu que a dosimetria da pena alcance o limite máximo cominado na Lei Orgânica do TCU, de oito anos.*

24. *A unidade técnica não apresentou proposta de apenação do responsável com a multa prevista do art. 58 da Lei Orgânica do TCU, provavelmente porque o mesmo agente poderá ser responsabilizado por dano ao erário decorrente dos mesmos ilícitos em tomadas de contas especiais, ficando assim sujeito à multa do art. 57 desse diploma legal. Por esse motivo, abstenho-me de abordar esse tipo de sanção neste pronunciamento.*

#### **IV – Comentários sobre o mérito**

25. *Havendo examinado os autos, chego à conclusão de que o processo está devidamente instruído e que, ao contrário do alegado pelo responsável, a irregularidade apontada está bem delimitada e evidenciada e que as condutas impugnadas estão satisfatoriamente descritas. Tal configuração conduz-me a endossar as análises efetuadas pela SeinfraOperações, sem prejuízo de tecer alguns comentários pontuais e de propor acréscimos na avaliação quantitativa da sanção de inabilitação, de forma a melhor observar os princípios constitucionais de isonomia, proporcionalidade e individualização da pena.*

26. *Numa de suas linhas argumentativas, o responsável alegou insuficiência de evidências das irregularidades apontadas, o que inclusive lhe teria causado prejuízo à ampla defesa e ao exercício do contraditório. Há que se observar, entretanto, que o conjunto probatório presente nos autos, composto por relatos de colaboração premiada, acordo de leniência firmado junto ao Cade, depoimentos prestados nas ações penais, documentação apreendida pela Polícia Federal e o relatório de apuração interna da Petrobras, contém indícios robustos e concordantes acerca dos ilícitos praticados e da participação de Renato de Souza Duque nas irregularidades.*

27. *Aliás, este responsável, em momento posterior à submissão de defesa neste processo de controle externo, prestou depoimentos perante o juízo federal encarregado das ações penais oriundas da Operação Lava Jato, nos quais confessa haver recebido propinas das empresas contratadas pela Petrobras para a execução de contratos de elevado vulto.*

28. *A elucidação dessa prática delitiva, inclusive, esvazia outro argumento trazido pelo responsável, quando defende a restrição de responsabilidade dos dirigentes empresariais. Os atos de corrupção certamente extrapolam os limites de atuação razoável esperada de um administrador, configurando também a culpa direta do gestor e indicando ser correta e devida a sua responsabilização.*

29. *Verifica-se, portanto, a partir do exame efetuado pela SeinfraOperações e das considerações aduzidas acima, que as razões de justificativa apresentadas pelo ex-Diretor de Serviços da Petrobras não foram suficientes para impugnar as evidências de que tenha praticado irregularidades relativas às licitações da Rnest em análise. Dessa forma, entendo cabível o encaminhamento proposto pela unidade técnica, no sentido de considerar graves as infrações cometidas e aplicar a sanção de inabilitação ao responsável, nos termos legalmente previstos.*

#### **V – Aplicação da pena de inabilitação**

30. *A unidade técnica propugnou pela imposição da sanção no montante máximo admitido na lei, justificando esta opção com base na elevada gravidade das infrações cometidas, na prática*

*delituosa reiterada e ampla maculando as licitações da Petrobras, na alta materialidade e na culpabilidade do responsável. Tais aspectos são essenciais para a determinação da apenação e, de fato, verifica-se que a situação retrata em grau máximo a reprovabilidade da atuação do ex-gestor.*

31. *Mostram-se extremamente graves as infrações, pois as condutas praticadas pelo responsável propiciaram que certames da estatal fossem fraudados, em desrespeito ao preceito constitucional da licitação como forma de aquisição de bens e serviços pela Administração Pública, ao princípio da isonomia entre os interessados em contratar com o Poder Público e à busca da proposta mais vantajosa para a administração contratante.*

32. *Também se verifica a elevada materialidade das irregularidades em exame, uma vez que cada licitação fraudada dizia respeito a um contrato de grande vulto. Adiciono neste ponto o aspecto de consequências da infração, que se apresentam acentuadamente negativas, em vista do significativo prejuízo provocado à Petrobras.*

33. *Sob a perspectiva da culpabilidade do responsável, deve-se salientar que sua atuação contrariou frontalmente os interesses da empresa estatal, em evidente e relevante desrespeito à confiança depositada em ocupante de cargo de direção. Ademais, as condenações na esfera penal tornam patente a conduta dolosa praticada.*

34. *Tais circunstâncias levam-me a concordar com a unidade técnica quando afirma que a apenação deve atingir o máximo legalmente definido. Entretanto, esta análise não se apresenta suficiente para que, na aplicação da sanção, sejam devidamente observados os princípios constitucionais de isonomia e proporcionalidade. Resta ainda avaliar o aspecto da reiteração da conduta delitiva.*

35. *Sob o prisma quantitativo, verifica-se que a isonomia e a proporcionalidade demandam que a sanção imposta a um agente que tenha cometido delitos múltiplos seja mais severa que a imputada a quem agiu ilícitamente uma única vez. Caso contrário se estaria indiretamente beneficiando o delinquente contumaz.*

36. *Nestes autos, bem como nos da representação originária, examinam-se fraudes praticadas sobre uma dezena de procedimentos licitatórios, de modo que, para a adequada aplicação da pena, esse aspecto quantitativo deve ser sopesado.*

#### **VI – Cumulatividade das sanções de inabilitação**

37. *A questão da limitação de cumulação de sanções de inabilitação previstas no art. 60 da Lei nº 8.443/92 foi enfrentada originalmente nesta Corte por meio do Acórdão nº 714/2016-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Nessa decisão, firmou-se o entendimento de que as regras definidas no Acórdão nº 348/2016-Plenário para a cumulação de penas de inidoneidade, cujo relator foi o Ministro Walton de Alencar Rodrigues, também se aplicam à inabilitação.*

38. *Ressalvo que o acórdão paradigma acima mencionado se encontra atualmente suspenso para apreciação de recurso de reconsideração interposto pelo MP/TCU, em peça de autoria conjunta deste representante do Ministério Público de Contas e do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira. No pleito recursal, debate-se a adequação da restrição à cumulação da sanção dirigida a pessoas jurídicas e a exiguidade do limite de cinco anos em face da teleologia da norma. Apesar do efeito suspensivo sofrido pelo acórdão, seu entendimento tem sido aplicado em decisões subsequentes do TCU, inclusive como fonte de analogia para a limitação ora em comento.*

39. *Sem embargo de qualquer possível discussão acerca da plausibilidade do prazo limite de oito anos para a sanção de inabilitação para o exercício de cargos em comissão ou função de confiança como consequência da prática de graves infrações à norma, observa-se no raciocínio base do Acórdão nº 714/2016-Plenário a exposição da ideia de que não há limite para a aplicação cumulada de sanção ao mesmo gestor infrator. A restrição de prazo se impõe no cumprimento da pena, não na sua aplicação. Seguindo essa linha, naquela deliberação o Plenário acolheu a proposta*

*de inabilitar o responsável, mesmo ciente de que o mesmo gestor havia sido anteriormente apenado igualmente noutros processos.*

40. *Essa medida está em consonância com o dispositivo do Código Penal usado como referência para a limitação da pena. No art. 75 daquele estatuto legal, foi estabelecido que o tempo de cumprimento das penas privativas de liberdade não poderia ser superior a trinta anos, ainda que o criminoso tenha sido condenado a prazo maior. Trata-se, portanto, de limitação do cumprimento da pena, não de sua aplicação.*

41. *O entendimento, acolhido em analogia pelo TCU, foi esclarecido por meio dos Acórdãos n.ºs 1704/2017 e 1098/2018, ambos do Plenário e respectivamente das lavras dos Ministros Augusto Sherman Cavalcanti e Walton Alencar Rodrigues. Nessas decisões, elucidou-se que tanto a declaração de inidoneidade como a inabilitação do gestor público não estão temporalmente limitadas no que se refere à aplicação de sanção cumulada, mas somente quanto ao cumprimento da pena.*

42. *Embora as situações fáticas referenciadas nessas deliberações correspondessem a sanções impostas em processos distintos, a cumulatividade de pena independe de que as sanções tenham sido definidas no mesmo ou em diferentes processos. A cumulação diz respeito à multiplicidade de irregularidades atribuídas ao mesmo responsável, quer elas motivem diversas sanções num só processo ou em vários. Melhor dizendo, caso num mesmo processo seja verificada a ocorrência de vários fatos ensejadores de inidoneidade ou de inabilitação, a cumulação da sanção deve se realizar no âmbito desse mesmo processo.*

43. *A inobservância dessa circunstância conduziria ao absurdo de se chegar a resultados diferentes, caso as irregularidades tratadas num mesmo processo fossem desmembradas em apartados. A cumulação das sanções aplicadas nos hipotéticos processos derivados seria quantitativamente diversa daquela imposta no processo originário.*

44. *No caso concreto destes autos, examinam-se infrações que macularam dez processos licitatórios promovidos pela Petrobras para a implantação da Refinaria Abreu e Lima. Percebe-se claramente ser inaceitável tratar esse conjunto de irregularidades como se fosse uma única ocorrência, pois a gravidade, as consequências e a materialidade do grupo de delitos atinge níveis bastante superiores aos de uma só fraude.*

45. *Dessa forma, estão contidos no escopo deste processo dez objetos que foram atingidos negativamente pelas infrações cometidas pelo responsável. Esse quantitativo deve ser considerado quando da aplicação da pena adequada.*

## **VII – Continuidade delitiva**

46. *Por outro lado, no conjunto de ilícitos praticados, é possível observar aspectos de continuidade delitiva. Esse instituto foi introduzido no Direito Penal com o intuito de evitar que a pena aplicada a quem cometeu reiterados crimes de mesma espécie nas mesmas circunstâncias sofra uma apenação desproporcional à gravidade do ilícito praticado, o que poderia ocorrer com o cúmulo material das penas dos crimes cometidos. Pressupôs-se, ainda, que a ressocialização do condenado poderia ser conseguida com pena menor, obtendo-se, assim, êxito na função preventiva da punição.*

47. *Trata-se, portanto, de instrumento de política criminal, materializado no art. 71 do Código Penal, sob a denominação de crime continuado. O crime continuado tem natureza de ficção jurídica, em que se considera que, na prática de diversos crimes, os subsequentes constituem continuação do primeiro.*

48. *O efeito da aplicação desse instituto consiste em não se impor ao condenado o cúmulo material das penas, mas se adotar o sistema da exasperação. Em outras palavras, na aplicação da punição deixa-se de somar as penas de cada delito e passa-se a adotar uma só pena, a mais grave dentre os crimes cometidos, mas majorando-a de fração balizada pela lei.*

49. *O instituto da continuidade delitiva pertence ao Direito Penal. A pertinência de sua adoção naquele âmbito se apresenta indiscutível, uma vez que as penas cominadas são as mais duras do*

*ordenamento jurídico, representadas pela privação da liberdade do indivíduo em seu aspecto físico. Sua transposição para o Direito Administrativo Sancionador não é imediata, mas pode ser admitida, tendo em vista que esses ramos jurídicos possuem relações de proximidade e que a analogia neste caso seria benéfica ao condenado.*

50. *A propósito, observa-se nas sentenças judiciais relacionadas à Operação Lava Jato que o juiz de primeiro grau considerou a continuidade delitiva no que se refere aos crimes de corrupção e de lavagem de dinheiro, adotando-a inclusive quando da condenação de Renato de Souza Duque nas ações penais 5036528-23.2015.4.04.7000/PR (peça 9), 5012331-04.2015.4.04.7000/PR e 5045241-84.2015.4.04.7000 /PR.*

51. *Tais condenações, contudo, foram parcialmente reformadas pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no que concerne a este ponto. Em regra, o TRF4 manteve a continuidade delitiva entre os crimes de lavagem, mas avaliou caso a caso a aplicabilidade sobre os crimes de corrupção. Como estes delitos foram relacionados a contratos em que houve pagamento de propina, o benefício do crime continuado foi mantido quando observada a coincidência de contratado, lugar e modo de celebração da avença, bem como a proximidade no tempo. Quanto a este último quesito, admitiu-se a continuidade quando os contratos foram assinados no mesmo ano, ainda que com intervalo de cinco meses entre esses atos, conforme se verifica no julgamento da Ação Penal nº 5045241-84.2015.4.04.7000/PR.*

52. *A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça adota o prazo referencial máximo de trinta dias entre delitos consecutivos para que se reconheça o crime continuado. Entretanto, esse lapso temporal é indicativo, não estabelecido na lei, e tem sido admitida sua extrapolação quando presentes os demais requisitos da continuidade delitiva, mormente nos casos de crimes de corrupção e financeiros (REsp nº 1.627.732/ES, Min. Sebastião Reis Júnior, DJe 01/06/2018; AgRg no REsp nº 1.345.274/SC, Min. Nefi Cordeiro, DJe 12/04/2018; AgRg no AREsp nº 531.930/SC, Min. Sebastião Reis Júnior, DJe 13/02/2015; HC nº 323.303/RJ, Min. Antônio Saldanha Palheiro, DJe 23/06/2017).*

53. *No caso concreto em exame, os atos infracionais praticados pelo responsável propiciaram a fraude de dez licitações. A similaridade das circunstâncias de lugar e modus operandi caracterizam fortemente os certames para implantação das unidades de instalações da Rnest.*

54. *Com relação à circunstância de tempo, observa-se que as licitações ocorreram entre 2008 e 2009. Embora tal intervalo possa indicar a descaracterização da continuidade delitiva, deve-se ter em mente que nestes autos são avaliadas condutas infracionais múltiplas, praticadas pelo responsável ao longo de todo esse período. Foram atos e omissões que permitiram a atividade do cartel e provocaram a condução irregular dos procedimentos licitatórios.*

55. *Os certames relativos a UHDT-UGH, UDA, UCR e tubovias foram lançados em conjunto, entre 2008 e 2009, sempre havendo pelo menos dois procedimentos licitatórios, sendo que o primeiro era cancelado por desclassificação de todas as propostas em razão de preços excessivos e o subsequente resultava na contratação da empresa vencedora por valor global próximo do máximo admitido pela Petrobras.*

56. *Além disso, verifica-se que as empresas convidadas eram sempre integrantes do clube, que as repetições de certames de cada unidade de instalações eram realizadas com as mesmas convidadas do primeiro procedimento licitatório, que as mesmas empreiteiras ou consórcios apresentavam propostas a cada rodada, e que a ordem de classificação das propostas se mantinha praticamente inalterada entre as diversas tentativas, ainda que outros preços tenham sido ofertados.*

57. *Essa similaridade não se observa, todavia, quando se compara a licitação da terraplenagem com as demais. A época de realização do certame desses serviços iniciais de implantação foi anterior, este convite foi lançado sozinho, algumas empresas não participantes do clube foram convidadas e não houve cancelamento da tentativa por preços excessivos.*

58. *Além dos elementos objetivos de tempo, lugar e modo de execução, a jurisprudência do STJ também exige a unidade de desígnios para a configuração do crime continuado. Esse seria o critério*

norteador da diferenciação entre a continuidade delitiva e a reiteração da prática criminosa por habitualidade (REsp 1.465.136/RS, Min. Nefi Cordeiro, DJe 13/06/2017).

59. Sob o aspecto subjetivo, creio também ser possível reconhecer unidade de designios dentre as infrações cometidas em relação às contratações das instalações da Rnest, pois todas as condutas visaram as fraudes de forma a obter contratos que beneficiassem o grupo de empreiteiras cartelizadas de acordo com a distribuição definida por elas.

60. Diante desse cenário, admitindo-se a transposição de conceitos do Direito Penal para o âmbito do Direito Administrativo Sancionador, é possível observar a continuidade delitiva entre as licitações relativas às unidades de instalações da Rnest (nove licitações), mas não entre estas e o certame da terraplenagem.

61. Por conseguinte, para a aplicação da pena, deve-se adotar o sistema da exasperação para os delitos continuados e o do cúmulo material entre estes e as infrações relativas ao convite dos serviços de terraplenagem.

62. Adotando os mesmos critérios do ordenamento jurídico penal brasileiro para definir os parâmetros de exasperação da pena, verifica-se inicialmente que, segundo estatuído no art. 71, caput, do Código Penal, a majoração da pena deve ser feita por fração de 1/6 a 2/3 sobre a mais grave dentre os delitos continuados. Na jurisprudência do STJ se encontra objetivamente a determinação do quantum de aumento em função da quantidade de infrações cometidas:

“6. A exasperação da pena do crime de maior pena, realizado em continuidade delitiva, será determinada, basicamente, pelo número de infrações penais cometidas, parâmetro este que especificará no caso concreto a fração de aumento, dentro do intervalo legal de 1/6 a 2/3. Nesse diapasão esta Corte Superior de Justiça possui o entendimento consolidado de que, em se tratando de aumento de pena referente à continuidade delitiva, aplica-se a fração de aumento de 1/6 pela prática de 2 infrações; 1/5, para 3 infrações; 1/4 para 4 infrações; 1/3 para 5 infrações; 1/2 para 6 infrações e 2/3 para 7 ou mais infrações.” (HC nº 232.709/SP, Min. Ribeiro Dantas, DJe 09/11/2016.)

63. A analogia com esse instituto do Direito Penal, embora provoque aumento da pena pela fração incidente, constitui benefício ao agente fraudador, já que se substitui o sistema de cúmulo material, em que as penas dos diversos delitos seriam somadas, pelo de exasperação, em que se aplica somente a pena de uma das infrações, majorada em função da quantidade de delitos praticados.

### **VIII – Dosimetria sugerida**

64. Com base nas considerações acima, apresento proposta de quantificação da pena a ser aplicada a Renato de Souza Duque. O responsável foi chamado em audiência por viabilizar a atuação do cartel de empreiteiras mediante o recebimento de propina e pela prática, em especial, de diversas condutas que propiciaram a fraude a licitações da Rnest. Conforme mencionado anteriormente, trata-se de um conjunto de dez certames fraudados, mas que envolveram o cometimento de diversas infrações à norma, pelo responsável arrolado nestes autos, no decorrer de cada licitação.

65. Dessa forma, em função da gravidade das infrações cometidas, da elevada materialidade envolvida nos delitos, das consequências gravosas das ocorrências e da grande culpabilidade do responsável, manifesto concordância com a unidade técnica de que a sanção unitária deve atingir o máximo cominado no art. 60 da Lei nº 8.443/92, de oito anos.

66. Em razão da reiteração da prática delituosa, deve-se proceder à cumulação das sanções, mostrando-se adequado tomar por base a quantidade de licitações fraudadas a partir das condutas impugnadas. Assim, para a licitação dos serviços de terraplenagem, a pena base equivaleria à sanção unitária indicada acima, de 8 anos. Para os demais nove certames, reconhecendo-se a continuidade delitiva, tem-se que a pena deve ser obtida pela exasperação da sanção unitária pela fração de 2/3, resultando em 13 anos e 4 meses.

67. Procedendo-se ao cúmulo material dessas parcelas, propõe-se, por fim, que a sanção de inabilitação de Renato de Souza Duque para o exercício de cargo em comissão ou função de

confiança no âmbito da Administração Pública Federal atinja **21 (vinte e um) anos e 4 (quatro) meses**.

68. Observo que o mesmo responsável, ao ser condenado na esfera penal por crimes de lavagem de dinheiro, ficou interdito para o exercício de cargo ou função pública pelo dobro do tempo da pena privativa de liberdade, nos termos do art. 7º, inciso II, da Lei nº 9.613/98.

69. Na Ação Penal nº 5012331-04.2015.4.04.7000/PR, ele foi condenado à reclusão por 43 anos e 9 meses, dos quais 10 anos pelo crime financeiro, já em segunda instância. Na Ação Penal nº 5036528-23.2015.4.04.7000/PR, a sentença de primeiro grau, ainda não revista pelo TRF4, o impôs reclusão de 20 anos, 3 meses e 10 dias, dos quais 9 anos e 2 meses pelo crime de lavagem de dinheiro.

70. Verifica-se, pois, que a interdição aplicada nesses dois processos criminais já ultrapassa substancialmente a dosimetria aqui sugerida.

### **IX – Colaboração esparsa do responsável na instância criminal**

71. Diante do cenário de corrupção sistêmica descortinado pela Operação Lava Jato, cuja investigação foi significativamente alavancada pela obtenção de informações diretamente de participantes do esquema criminoso, viabilizada pela celebração de acordos de colaboração premiada dos agentes perante o Ministério Público Federal (MPF), mostra-se pertinente a preocupação de Vossa Excelência, externada no despacho ordinatório de encaminhamento para pronunciamento deste parquet (peça 67), quanto à adequação de se considerar, na apreciação deste processo, a colaboração do responsável no bojo da Ação Penal nº 5054932-88.2016.4.04.7000/PR.

72. Para que se proceda a essa avaliação, torna-se necessário verificar em que condições a colaboração foi prestada, a relevância das informações obtidas, em especial para o deslinde deste processo de controle externo, a qualificação desse evento na esfera em que ocorreu e a valoração dada pelas instituições envolvidas.

73. Conforme descrito nos §§ 581 a 597 da sentença proferida em 26/06/2017 pelo juiz da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR (evento 1003 da Ação Penal nº 5054932-88.2016.4.04.7000/PR), a referida colaboração de Renato de Souza Duque corresponde basicamente ao depoimento por ele prestado em 05/05/2017, o qual pode ser encontrado em vídeo na internet. Naquela ocasião, o responsável confessou haver recebido propinas oriundas de empresas contratadas pela Petrobras para a execução de serviços de elevada materialidade financeira e detalhou a forma de distribuição das vantagens indevidas.

74. O depoimento **não** esteve abarcado por um acordo de colaboração premiada com o MPF, tampouco foi celebrado, até a presente data, qualquer ajuste desse tipo com este responsável. Apesar da ausência de acordo formal de colaboração e da oposição do MPF à concessão de benefício ao ex-Diretor, o juiz federal sentenciante decidiu beneficiar Renato de Souza Duque no que tange à progressão de regime de cumprimento da pena privativa de liberdade, permitindo que ele cumpra, no máximo, cinco anos em regime fechado, independentemente do montante da condenação naquela e noutras ações criminais correlatas, e que a progressão seja condicionada à devolução do produto do crime em sua posse, e não da completa reparação do dano. A concessão de tal benefício foi lastreada no art. 1º, § 5º, da Lei nº 9.613/98 e no art. 13 da Lei nº 9.807/99, que preveem possíveis sanções premiais a réus colaboradores.

75. Observa-se na sentença que, inicialmente, o juiz criticou a ausência de acordo de colaboração premiada, o fato de a colaboração ter sido tardia e de não ter trazido tantas informações novas, pois o esquema criminoso já havia sido desvendado por outros meios. Entretanto, é possível depreender que a renúncia feita pelo réu em relação aos produtos do crime depositados em contas bancárias no exterior foi relevante para a concessão do benefício, o qual foi condicionado ao compromisso de continuidade da colaboração.

76. Contra a sentença, foram interpostas apelações criminais pelo MPF e pelos condenados, que estão ainda pendentes de decisão por parte do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).

Portanto, a validação do benefício está ainda sujeita à confirmação pelo Tribunal de segunda instância.

77. Cabe salientar que a sentença em que foi concedido o benefício a Renato de Souza Duque foi proferida um dia antes da apreciação pelo TRF4 de outro processo em que o mesmo responsável fora condenado, Ação Penal nº 5012331-04.2015.4.04.7000/PR. Por ocasião do julgamento das apelações neste outro processo, em 27/06/2017, os desembargadores federais decidiram que não seria permitido ao juiz de 1º grau se sobrepor às decisões do Tribunal sobre as apelações nem ao juiz da execução responsável pela unificação das penas. Quanto ao mérito do benefício, apesar das discussões ocorridas naquela sessão, os desembargadores deixaram a decisão sobre a possibilidade de sua concessão para o momento do julgamento das apelações no processo em que ele foi alvitado.

78. Todavia, em 24/01/2018, o TRF4 deparou-se novamente com a questão ao apreciar apelações criminais de um processo em que Renato de Souza Duque não figurou como réu, mas no qual foram concedidos benefícios de igual teor para condenados que prestaram depoimentos considerados relevantes, porém não amparados por acordo formal de colaboração premiada. Ao debater o mérito dessa sanção premial, naquela Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000/PR, os desembargadores concluíram que a concessão de benefícios a réus colaboradores sem acordo firmado com o MPF é legalmente possível, com base nos dispositivos mencionados pelo juiz sentenciante, apesar de serem benefícios mais contidos que os permitidos em acordos formais de colaboração premiada. Entretanto, a concessão feita em determinado processo em decorrência de colaboração esparsa não pode se estender a outros feitos e não pode envolver a fixação de regime diferenciado ou dispensa da reparação do dano como condição para a progressão de regime. Naquele acórdão, o TRF4 decidiu substituir o benefício alvitado em primeira instância pela redução das penas no patamar de 2/3.

79. Já com base nesse precedente, o juiz da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR concedeu a Renato de Souza Duque a redução em 1/2 da pena aplicada na Ação Penal nº 5037800-18.2016.4.04.7000/PR por meio de sentença de 13/05/2018, em virtude da colaboração do réu para o deslinde dos crimes de corrupção em que esteve envolvido. Não foi concedida a fração máxima de redução (2/3) em razão da gravidade em concreto do crime cometido. O benefício ficou condicionado à continuidade da colaboração em todos os outros casos criminais em que o condenado for convocado a depor.

80. Do breve relato sobre as recentes decisões acerca do tema, depreende-se que os órgãos judicantes de 1º e 2º graus que se depararam com a matéria consideraram possível a concessão de benefício, em ações criminais, em virtude de colaboração não amparada por acordo formal de colaboração premiada. A sanção premial estaria lastreada no art. 1º, § 5º, da Lei nº 9.613/98 e nos arts. 13 e 14 da Lei nº 9.807/99, tendo alcance mais restrito que aquela prevista na Lei nº 12.850/13.

81. A colaboração esparsa, contudo, somente pode propiciar benefícios nos processos em que efetivamente ocorreu. Indevida, portanto, a concessão que pretenda atingir condenações proferidas em outras ações judiciais.

82. No que se refere a Renato de Souza Duque, os benefícios concedidos pelo juiz de 1º grau ainda precisam ser confirmados pelo Tribunal que julgará as apelações interpostas, o que ainda não ocorreu.

83. Avaliando agora a aplicabilidade dessa solução no âmbito de um processo de controle externo, compreendo que se mostra plausível a consideração de uma eventual colaboração do responsável para a avaliação da dosimetria da sanção administrativa a lhe ser imposta. A colaboração pode ser valorada, produzindo uma diminuição do quantum de pena, dentro da margem legalmente definida para o montante da sanção.

84. Entretanto, deve-se ressaltar, assim como fez o TRF4, que o alcance de uma colaboração esparsa é bem mais limitado que daquela realizada no bojo de um acordo de colaboração premiada celebrado com o Ministério Público Federal. Seus efeitos, para fins de concessão de benefícios, devem se restringir ao processo em que foi realizada.

85. *Em princípio, portanto, a colaboração oferecida por Renato de Souza Duque nas ações penais em trâmite na Justiça Federal não merece ser reconhecida nestes autos de controle externo. Seus efeitos se encerram nos respectivos processos criminais.*

86. *Além disso, verifica-se que o teor dos depoimentos prestados pelo responsável naquelas ações judiciais pode ter sido relevante para o desvelamento dos crimes de corrupção lá apurados, mas não fornece informações significativas para o deslinde destes autos ou da representação da qual foram apartados. Mais especificamente, o ex-Diretor de Serviços da Petrobras revelou que recebia costumeiramente propinas relacionadas a contratos de grande vulto celebrados pela estatal e detalhou a distribuição dessas vantagens indevidas, porém não corroborou delitos de fraude à licitação, os quais constituem o interesse de apuração no TCU. Ao contrário, afirmou que as empresas pagavam propina simplesmente por ser uma prática institucionalizada, mas que não aufeririam qualquer vantagem com esse comportamento nem sofreriam qualquer prejuízo caso não observassem a prática.*

87. *Percebe-se, também, que não se discute nestes autos o uso de provas produzidas pelo ex-gestor para fundamentar sua condenação, uma vez que ele não apresentou elementos comprobatórios de delitos não anteriormente conhecidos.*

88. *A partir das ponderações acima, concluo que a colaboração esparsa de Renato de Souza Duque nas ações penais em curso na Justiça Federal não deve produzir qualquer efeito nestes autos, uma vez que não integram acordo formal de colaboração premiada. Ademais, as informações prestadas pelo responsável naquela instância em nada contribuem para o desenvolvimento deste processo de controle externo ou da representação originária.*

### **X – Conclusão**

89. *Ante todo o exposto, e atendendo ao despacho de Vossa Excelência (peça 67), este representante do Ministério Público de Contas manifesta alinhar-se parcialmente com as análises efetuadas pela unidade técnica, porém, com o intuito de melhor avaliar o aspecto quantitativo da sanção, propõe que este Tribunal:*

*a) considere graves as infrações cometidas por Renato de Souza Duque e inabilite-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443/92, por um período de **21 (vinte e um) anos e 4 (quatro) meses**;*

*b) comunique ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) sobre a inabilitação do item “a”, para que promovam as medidas necessárias à efetivação da sanção;*

*c) encaminhe cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, ao responsável, para ciência;*

*d) encaminhe cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Força-Tarefa do Ministério Público Federal no Paraná, ao Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa (DPP/PGU/AGU) e ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais (Deaex/CGU/AGU), ambas unidades situadas na sede da Advocacia-Geral da União, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e à Diretoria de Governança, Risco e Conformidade da Petrobras (GRC), para medidas consideradas cabíveis.”*

É o Relatório.