

TC 013.396/2017-0

Tipo: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras).

Responsável: Renato de Souza Duque, CPF 510.515.167-49.

Representante: (84.801/RJ) Márcio Gomes Leal e outros.

Interessado em sustentação oral: Não há.

Relator: Min. Benjamin Zymler.

Proposta: Mérito.

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 significantes 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, SERVÁZ 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, CONSTRAIN, 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:

- 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);
- 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);
- 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);
- direcionamento do certame, mediante a escolha das empresas a serem convidadas, consoante seleção efetuada pelo “Clube (peças 16 e 18-41);
- 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);
- 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);
- 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

Processo	Responsável
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 omissor. 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

UNIDADE	DESCRIÇÃO	LISTA DE OBRAS REFINARIAS - R-NEST												11.06.2008		
		PRO	CH	UT	TC	BU	ADOC	ET	RE	SG	E	AO	ES	VZ	RS	
	CAPIXO (MMS) 1.000,00															PROPOSTA PARA ET DE 20MM ALUSAGALVÃO
	OFFSITE (30.000 Tons) (MMS) 1.000,00							1			1					CONVITE NA RUA
	02 UNID. UDA (100.000 bopd cada) (MMS) 800,00	1											1			CONVITE NA RUA
	02 UNID. COQUE + UTCR (10.000 m³/da cada) (MMS) 1.000,00							1			1					CONVITE NA RUA
	03 TRENS DE HOT (composto de 01 Bido Diesel + 01 Horta Crescedora + 01 UGH, cada) (MMS) 3.000,00	1											1			CONVITE NA RUA
	CENTRAL TERMELÉTRICA (200 MW)															CONVITE PARA JULHO/08
	01 UNIDADE DE "ETD" (MMS) 200,00														1	CONVITE PARA JULHO/08
	TORRE RESFRIAMENTO															CONVITE PARA JULHO/08

UT/RS

ROMULO LARA

~~UT/RS~~ ~~ROMULO LARA~~

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 prática 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 subseqüentes 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. N 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.

SeinfraOperações, 16 de abril de 2018.

(Assinado Eletronicamente)

Reinaldo Moreira de Melo Filho
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 3635-8