

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 013.385/2017-8

Natureza: Representação

Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsável: Iesa Óleo & Gás S.A. (07.248.576/0001-11).

Representação legal: Hélio Siqueira Júnior (OAB-RJ 62.929) representando Petróleo Brasileiro S.A.; Natáli Nunes da Silva (OAB-DF 24.439), representando Iesa Óleo & Gás S/A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. FRAUDES EM LICITAÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO DA RNEST. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA PARTICIPAR, POR CINCO ANOS, DE LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. PETIÇÃO REQUERENDO A DETRAÇÃO DA PENA DEVIDO AO CUMPRIMENTO DE SANÇÃO DE MESMA NATUREZA EM PERÍODO EQUIVALENTE PERANTE A CGU.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação formulada pela então Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), dando conta de possíveis fraudes em licitações conduzidas pela Petrobras relacionadas a certames para obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima em Ipojuca/PE, também denominada de Refinaria do Nordeste (Rnest).

2. O presente processo foi constituído, de forma apartada, para análise da resposta da empresa Iesa Óleo & Gás S.A. à oitiva que lhe foi endereçada, por força do Acórdão 1.583/2016-Plenário.

3. Diante dos elementos acostados aos autos, o Tribunal decidiu, mediante o Acórdão 2.355/2018-Plenário, declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da aludida sociedade empresária para participar, por cinco anos, de licitação na administração pública federal.

4. Irresignada com a essa deliberação, a Iesa Óleo & Gás S.A. ingressou, sucessivamente, com pedido de reexame e embargos de declaração, os quais foram conhecidos e desprovidos, nos termos dos Acórdãos 1.556/2020-Plenário e 432/2021-Plenário.

5. Aprecia-se, nessa oportunidade, petição juntada pela empresa requerendo que o período de sanção efetivamente cumprida no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) seja reconhecido na contagem da pena de inidoneidade aplicada pelo TCU e, assim, seja declarado o cumprimento desta sanção.

6. A matéria foi analisada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), na forma da instrução transcrita parcialmente a seguir, com os ajustes pertinentes:

“12. Em suma, a Iesa solicita a detração da sanção de inidoneidade em razão de sanção similar aplicada pela CGU (peça 145). Nessa linha, cita o Processo Administrativo (PA) 00190.025831/2014-16 da CGU, no qual a empresa foi declarada inidônea, nos seguintes termos:

‘Processo nº 00190.025831/2014-16

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, com a redação dada pela Medida Provisória n 726, de 12 de maio de 2016, pelo Decreto nº 8.420, de 18 de

março de 2015 e pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, adoto o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização e o Parecer nº 00152/2016/ASJUR-MTFC/CGUAGU da Assessoria Jurídica deste Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, como fundamentos deste ato para, nos termos do art. 88, incisos II e III, c/c art. 87, inciso IV e § 3º, ambos da Lei nº 8.666, de 1993, DECLARAR A INIDONEIDADE da empresa IESA ÓLEO & GÁS S.A. (CNPJ nº 07.284.576/0001-11), pela prática de atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação; por pagar propina a agentes públicos, e deles receber tratamento diferenciado; por combinar previamente com outras empreiteiras os certames que cada qual deveria vencer e quem faria propostas de cobertura para gerar aparência de legitimidade; e por valer-se da contratação dissimulada de empresas de Consultoria para viabilizar o aludido pagamento (peça 148).

13. Assim, segundo a empresa, as sanções aplicadas por este TCU e pela CGU seriam de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. Ambas as penalidades teriam origem em processos licitatórios para implantação da Rnest, tanto em condutas diretas da Iesa quanto em sua atuação em consórcio.

14. Com relação a este TC 013.385/2017-8, a Iesa destaca que, em virtude de provas compartilhadas em outros processos ou documentos, à exemplo de Termos de Colaboração, Ações Penais e acordos com o CADE e o MPF, constatou-se a fraude à licitação em cinco contratos da Rnest, quais sejam: 1) Unidade de Coqueamento Retardado (UCR); 2) Unidade de Hidrotratamento de Diesel e Nafta (UHDAT) e Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH); 3) Tubovias de Interligações; 4) Unidade de Destilação Atmosférica (UDA); e 5) Terraplenagem.

15. Em sequência, traz um resumo do PA 00190.025831/2014-16-CGU, instaurado em decorrência de desdobramento de investigações da Operação Lava Jato, sendo instruído a partir de termos de colaboração, manifestações dos investigados e Acordo de Leniência da Setal Óleo e Gás firmado com o CADE. A partir desse conjunto probatório, seguindo o Relatório Final, a CGU teria declarado inidônea a Iesa em 5/9/2016. A menção a essas provas encontra-se em Notas Técnicas da CGU e no Relatório Final (peças 149 a 153).

16. A Iesa também suscita a aplicação do art. 22, §3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual pontua que as sanções aplicadas ao agente devem ser levadas em conta na dosimetria das demais sanções da mesma natureza e relativas ao mesmo fato. Nesse sentido, postula que os fundamentos das sanções de inidoneidade aplicadas por CGU e TCU seriam os mesmos, por versarem sobre os mesmos procedimentos licitatórios fraudados.

17. Segundo a empresa, em que pese o fundamento legal para aplicação das sanções serem distintos, os fatos apurados são idênticos e as sanções têm natureza administrativa, com efeito similar, de modo que caberia o enquadramento no citado dispositivo da LINDB.

18. Ademais, suscita que os princípios da razoabilidade da proporcionalidade são obrigatórios quando da aplicação de medidas punitivas pelo Estado, e que este TCU tem considerado a detração em processos no âmbito da Corte, citando o Acórdão 2092/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo.

19. Por fim, afirma que vem cumprindo a sanção de inidoneidade imposta pela CGU desde 2/9/2016, data de sua publicação no Diário Oficial da União (DOU), e que esse período deve ser detraído da sanção aplicada pelo TCU.

Análise

20. Preliminarmente, imperioso trazer à baila recente posicionamento desta Corte de Contas quanto à possibilidade da detração de sanção de inidoneidade. Conforme o Acórdão 977/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, em sede do TC 013.390/2017-1, houve reconhecimento da detração do tempo de penalidade aplicada pela CGU à empresa Techint,

justamente com base no §3º do art. 22 da LINDB, em virtude de as sanções abarcarem os mesmos fatos.

21. Ainda, cabe mencionar trecho do Voto condutor do referido Acórdão:

‘13. Cito o Acórdão 1.236/2022-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que declarou a inidoneidade da Techint por 5 anos por conta de fraudes no Comperj, mas considerou a detração do tempo efetivamente cumprido em razão da pena aplicada pela CGU.

14. Esse importante precedente, envolvendo a mesma empresa e o mesmo processo sancionador da CGU, recomenda que esta Corte de Contas promova idêntico tratamento em relação ao pedido ora em apreciação.

15. Conforme sopesado pelo MP/TCU, o fato de ter havido o trânsito em julgado neste feito não inviabiliza a adoção de entendimento similar, na medida em que naquele precedente a detração ocorreu na fase de aplicação da pena, o que tornaria ainda mais evidente a necessidade de se adotar a mesma medida nos casos em que já houve o trânsito em julgado, nos quais seguramente não se aplicou o citado dispositivo legal.

16. Quanto ao pedido de extinção da pena formulado pela Techint, o MP/TCU asseverou que a superveniente reabilitação da empresa junto à CGU não ensejaria a extinção da pena de inidoneidade aplicada por meio do Acórdão 2.914/2019-Plenário, tendo em vista a ausência de amparo legal e regulamentar. Afinal, mantendo o entendimento consolidado desta Corte de Contas no sentido de que as instâncias são independentes, inexistindo infração ao princípio do non bis in idem quando a CGU e o TCU aplicam ao licitante fraudador a sanção de inidoneidade no âmbito de suas esferas de competência.

17. Assim, evoluindo em meu entendimento anterior sobre o tema e adotando como fundamento o art. 22, § 3º, da LINDB, bem como o parecer de lavra do Subprocurador-Geral Paulo Bugarin, cujas análises adoto como razões de decidir, considero que o TCU possa adotar desde logo um dispositivo ligeiramente diverso daquele empregado pelos Acórdãos Plenários 2.092/2021 e 1.236/2022, pois não há dúvidas de que a sanção de três anos aplicada pelo Acórdão 2.914/2019-Plenário já foi integralmente cumprida, caso também computada a sanção aplicada pela CGU.’

22. Portanto, de forma a dar tratamento idêntico à Iesa, a detração seria possível no caso de identidade dos fatos que embasaram as penalidades, de modo que resta verificar se a declaração de inidoneidade aplicada pela CGU foi decorrente dos mesmos fatos que ensejaram a sanção de inidoneidade cominada pelo TCU, nos termos do Acórdão 2.355/2018-TCU-Plenário.

23. Observa-se que, conforme a peça 148, a Iesa foi declarada inidônea pela CGU em 5/9/2016, com publicação no DOU. As razões que motivaram a penalidade foram a prática de atos ilícitos visando frustrar licitação, pagamento de propina, e cartelização. O Relatório Final, adotado para aplicação da sanção pela CGU, pontou que houve participação da Iesa no esquema de atuação colusiva com o objetivo de frustrar os certames licitatórios em contratos da Petrobras (peça 152). Em suma, a CGU se debruçou sobre atos da empresa, de modo geral, com o intuito de fraudar licitações da Petrobras, sem especificar quais contratos ou empreendimentos.

24. No âmbito do presente TC 013.385/2017-8, o TCU considerou existir ocorrência de fraudes nas licitações conduzidas pela Petrobras no âmbito da implantação da Rnest, mediante conluio entre empresas, com a Iesa efetivamente participando deste esquema. De forma mais específica, o Exmo. Ministro-Relator destacou que a empresa contribuiu para a fraude em nove processos licitatórios (peça 68, p. 15).

25. Ao comparar ambos os processos, observa-se que a sanção de inidoneidade, com base na Lei 8.666/1993, aplicada pela CGU em 5/9/2016, tratou de maneira ampla de atos praticados pela Iesa, como integrante de cartel, para fraudar licitações da Petrobras. Por sua vez, a declaração de

inidoneidade proferida pelo TCU (Acórdão 2.355/2018-TCU-Plenário) decorreu de fraude à licitação em contratos no âmbito da Rnest. Em que pese a análise da CGU não delimitar quais contratos ou empreendimentos, inegável que há intersecção entre os fatos apurados que embasaram as sanções de inidoneidade, fatos que podem ser resumidos na fraude cometida pela Iesa em licitações promovidas pela Petrobras, como partícipe de cartel formado com esse intento.

26. *Logo, considerando que ambas as sanções abarcaram os mesmos fatos, à luz do recente Acórdão 977/2023-TCU-Plenário, mostra-se procedente o pedido da Iesa, de modo a considerar o período em que esteve inidônea pela CGU para detração de seu período inidôneo decorrente de penalidade cominada por esta Corte de Contas.*

27. *Em consulta ao Sistema Integrado de Registro no CEIS (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas), verifica-se que a empresa permanece no cadastro em função da inidoneidade declarada pela CGU, com início da sanção em 5/9/2016 (disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes/consulta/81343>. Acesso em 12/6/2023), não se identificando qualquer ato da CGU de reabilitação da empresa. Dito isso, a Iesa encontra-se na condição de inidônea por mais de seis anos, razão pela qual a consideração da detração deste período significaria reconhecer o cumprimento integral da sanção de cinco anos aplicada pelo Acórdão 2.355/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler.*

CONCLUSÃO

28. *No âmbito do presente processo, o Acórdão 2.355/2018-TCU, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, declarou a inidoneidade da Iesa Óleo e Gás S.A., conforme art. 46 da Lei 8.443/1992, por um período de cinco anos, decorrente de condutas ilícitas que indicaram a contribuição da empresa para fraude em licitações ocorridas na Rnest. O trânsito em julgado e início da sanção ocorreu em 10/4/2021, com consequente término em 10/4/2026.*

29. *De forma similar, a Iesa também foi declarada inidônea pela CGU em 5/9/2016, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 88, incisos II e III c/c art. 87, inciso IV e §3º, por condutas ilícitas no intuito de fraudar licitações da Petrobras, além de pagamento de propina e cartelização. Conforme consulta ao CEIS, a empresa permanece na condição de inidônea.*

30. *Diante das duas sanções aplicadas, a Iesa apresentou petição (peças 145 a 153) solicitando que o período de sanção efetivamente cumprida pela empresa em função de inidoneidade declarada pela CGU seja reconhecido para cumprimento integral da pena de inidoneidade aplicada pelo TCU, nos termos do citado Acórdão 2.355/2018-TCU-Plenário.*

31. *Em suma, considerando o entendimento recente do Acórdão 977/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, cabe reconhecer a detração desde que, no caso concreto, as sanções da CGU e TCU abarquem os mesmos fatos.*

32. *Adentrando o PA 00190.025831/2014-16-CGU, que culminou na declaração de inidoneidade por cinco anos publicada pelo TCU, constatou-se que os fatos se resumem na fraude à licitação em contratos da Petrobras praticada pela Iesa em conluio com agentes e outras empresas. Estes fatos abarcam os contratos da Rnest, escopo de apuração deste Tribunal. Logo, concluiu-se que as sanções trataram dos mesmos fatos, considerando que as infrações identificadas no âmbito de contratos da Rnest, objeto da condenação no TCU, fazem parte de um conjunto maior de infrações cometidas pela Iesa na Petrobras, que foram o objeto da condenação na CGU.*

33. *Pelo exposto, cabe considerar o período em que esteve inidônea pela CGU para detração de seu período inidôneo decorrente de penalidade cominada por esta Corte de Contas, e, por efeito, considerar cumprida integralmente a pena de inidoneidade de cinco anos aplicada pelo Acórdão 2.355/2018-TCU-Plenário.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:*

a) dar provimento ao pleito da Iesa Óleo e Gás S.A., reconhecendo a detração do tempo de penalidade aplicada pela CGU à empresa, com base no §3º do art. 22 da LINDB, e, por efeito, o cumprimento integral da pena de inidoneidade de cinco anos aplicada pelo Acórdão 2.355/2018-TCU-Plenário; e

b) encerrar o processo nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU.”

7. O corpo diretivo da unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU aquiesceram ao aludido encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação formulada pela então Secretária Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), dando conta de possíveis fraudes em licitações conduzidas pela Petrobras relacionadas a certames para obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima em Ipojuca/PE, também denominada de Refinaria do Nordeste (Rnest).

2. O presente processo foi constituído, de forma apartada, para análise da resposta da empresa Iesa Óleo & Gás S.A. à oitiva que lhe foi endereçada, por força do Acórdão 1.583/2016-Plenário.

3. Diante dos elementos acostados aos autos, o Tribunal decidiu, mediante o Acórdão 2.355/2018-Plenário, declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da aludida sociedade empresária para participar, por cinco anos, de licitação na administração pública federal.

4. Irresignada com essa deliberação, a Iesa Óleo & Gás S.A. ingressou, sucessivamente, com pedido de reexame e embargos de declaração, os quais foram conhecidos e desprovidos, nos termos dos Acórdãos 1.556/2020-Plenário e 432/2021-Plenário.

5. Aprecia-se, nessa oportunidade, petição juntada pela empresa requerendo que o período de sanção efetivamente cumprida no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) seja reconhecido na contagem da pena de inidoneidade aplicada pelo TCU e, assim, seja declarado o cumprimento desta sanção.

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) analisou a matéria e verificou que as sanções aplicadas pela CGU e pelo TCU envolviam os mesmos fatos e que a empresa permanecia na condição de inidônea por mais de seis anos, em virtude da pena aplicada por aquele órgão.

7. Assim, na linha do Acórdão 977/2023-Plenário, propôs que fosse dado provimento ao pleito da empresa Iesa Óleo e Gás S.A., *“reconhecendo a detração do tempo de penalidade aplicada pela CGU à empresa, com base no §3º do art. 22 da LINDB, e, por efeito, o cumprimento integral da pena de inidoneidade de cinco anos aplicada pelo Acórdão 2.355/2018-TCU-Plenário”*.

8. O corpo diretivo da unidade técnica e o MPTCU aquiesceram ao aludido encaminhamento.

9. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

10. Compulsando o Relatório Final do Processo Administrativo 00190.025831/2014-16, verifico que a sanção de inidoneidade aplicada pela CGU, com base na Lei 8.666/1993, tratou de maneira ampla os atos praticados pela requerente, como integrante de cartel para fraudar licitações da Petrobras.

11. Assim, considerando que o presente feito tratou do mesmo ilícito nos certames para implantação da Rnest, percebo que há uma relação de continência entre a base fática da pena aplicada pelo TCU e a da imputada pelo órgão de controle interno.

12. Nesse contexto, é possível reconhecer a detração do tempo da penalidade aplicada pela CGU à empresa Iesa Óleo e Gás S.A., com base no § 3º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e na linha dos Acórdãos 977/2023-Plenário e 1.236/2022-Plenário.

13. Em consulta ao Sistema Integrado de Registro no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), a AudPetróleo constatou, à época da instrução, que a requerente permanecia no referido cadastro em função da inidoneidade declarada pela CGU, desde 5/9/2016. Assim, é possível concluir que a sociedade empresária permaneceu na condição de inidônea por mais de seis anos, tempo superior ao imputado pelo Tribunal no Acórdão 2.355/2018-Plenário (cinco anos).

14. Em verdade, consultando novamente o CEIS, observo que o único registro de sanção envolvendo a empresa Iesa Óleo e Gás S.A. é justamente a pena de inidoneidade aplicada pelo TCU. Essa situação se justifica porque a CGU, no último 21/7/2023, julgou extinta a sanção por ela aplicada, invocando, por analogia, a Lei 14.133/2021, devido ao cumprimento do prazo especificado no art. 156, § 5º, desta norma (seis anos) – fonte: disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/07/cgu-reabilita-duas-empresas-para-voltar-a-contratar-com-a-administracao-publica>>. Acesso em: 3 ago. 2023.

15. Dessa forma, considerando que a requerente cumpriu pena em período superior ao imputado pelo TCU, devido aos mesmos ilícitos considerados pelo Tribunal, é imperioso reconhecer o cumprimento integral da sanção cominada pelo Acórdão 2.355/2018-Plenário.

16. Diante de todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de agosto de 2023.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1605/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.385/2017-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Representação.
3. Responsável: Iesa Óleo & Gás S.A. (07.248.576/0001-11).
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Hélio Siqueira Júnior (OAB-RJ 62.929) representando Petróleo Brasileiro S.A.; Natáli Nunes da Silva (OAB-DF 24.439), representando Iesa Óleo & Gás S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se aprecia pedido de detração da declaração de inidoneidade imposta pelo Acórdão 2.355/2020-Plenário à empresa Iesa Óleo & Gás S.A., para participar de licitações na administração pública federal,

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

9.1. reconhecer a detração do tempo da penalidade aplicada pela Controladoria-Geral da União à empresa Iesa Óleo & Gás S.A., com base no § 3º do art. 22 da LINDB, tendo em vista que, no caso concreto, a sanção imputada pela CGU abarca os mesmos fatos apurados pelo TCU neste feito;

9.2. determinar à Secretaria de Apoio à Gestão de Processo (Seproc) que adote as medidas de sua alçada para realizar os registros pertinentes no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS);

9.3. dar ciência desta deliberação à responsável e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata nº 32/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/8/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1605-32/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral