



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2446/2022/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/CRG

PROCESSO Nº 00190.110871/2020-01

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

ASSUNTO

Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas às pessoas jurídicas A.P.MOLLER-MAERSK A/S (domiciliada na Dinamarca), LR2 MANAGEMENT K/S (domiciliada na Dinamarca), MAERSK BRASIL BRASMAR LTDA (CNPJ nº 30.259.220/0002-86); MAERSK SUPPLY SERVICE - APOIO MARÍTIMO LTDA (CNPJ nº 09.098.215/0001-61) e MAERSK TANKERS A/S (domiciliada na Dinamarca).

REFERÊNCIAS

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da IN CGU nº 13/2019. Análise da regularidade processual. Parecer correcional de apoio ao julgamento.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) e movido em face de: **i) A.P.MOLLER-MAERSK A/S (APMM); ii) LR2 MANAGEMENT K/S (LR2); iii) MAERSK BRASIL BRASMAR LTDA (MAERSK BRASMAR); iv) MAERSK SUPPLY SERVICE - APOIO MARÍTIMO LTDA (MAERSK SUPPLY), e v) MAERSK TANKERS A/S (MAERSK TANKERS)**. No decorrer do processo, foi reconhecida a ilegitimidade da MAERSK TANKERS, razão pela qual lhe foi retirada a imputação que pesava em seu desfavor.

2. Ao que se constatou, as referidas empresas, com exceção da MAERSK TANKERS, agindo em comunhão de esforços e unidade de desígnios, subsidiaram, de julho de 2006 a março de 2014, o pagamento de vantagens indevidas, no montante de R\$ 4.039.265,12 (quatro milhões, trinta e nove mil, duzentos e sessenta e cinco reais e doze centavos), ao ex-Diretor de Abastecimento da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), Paulo Roberto Costa, com o escopo de obter vantagens nos certames e contratações relacionados a afretamentos de navios destinados ao transporte de óleo cru e petróleo que eram celebrados com a referida estatal. A propina era intermediada pela empresa GANDRA BROKERAGE, a qual, a despeito de ser formalmente contratada como *shipbroker* (ou *broker*), tinha como principal função repassar os valores recebidos à título de comissão de "brokeragem" ao referido agente público.

3. A persecução teve origem com as declarações de Paulo Roberto Costa em sede de colaboração premiada. Em síntese, o depoente afirmou que recebia parte das comissões de "brokeragem" pagas por empresas do grupo MAERSK à GANDRA BROKERAGE, em troca de informações privilegiadas e auxílios nas contratações entabuladas com a Petrobras.

4. Posteriormente, foi deflagrada a operação "Óbolo", 70ª fase da operação "Lava Jato", por meio da qual foram coletadas evidências que corroboraram com a narrativa do colaborador.

5. As provas coletadas no âmbito penal foram compartilhadas com a Controladoria-Geral da União (SUPER nº 1781703).
6. Diante da suficiência de elementos, o presente processo foi deflagrado por intermédio da Portaria nº 3.077, de 28 de dezembro de 2020, publicada na seção 2, p. 41, do Diário Oficial da União (DOU), de 29 de dezembro de 2020 (SUPER nº 1781994)
7. Em 06/01/2021, a Comissão de PAR iniciou seu funcionamento, conforme registrado na Ata de Instalação e Início dos Trabalhos (SUPER nº 1786287).
8. Em 03/05/2021, foi publicada a Portaria nº 1.013, de 29 de abril de 2021, que alterou a composição da Comissão de PAR (SUPER nº 1932386)
9. Em 07/05/2021, a Comissão de PAR, por meio da Ata de Deliberação (SUPER nº 1940359), sugeriu que as pessoas jurídicas MAERSK TANKERS e LR2 também fossem arroladas no processo e constassem na portaria de instauração.
10. Em 14/05/2021, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a retificação da Portaria nº 3.077, de 28 de dezembro de 2020, com acréscimo das pessoas jurídicas mencionadas pela Comissão de PAR (SUPER nº 1949062).
11. Em 18/05/2021, a Comissão de PAR concluiu o Termo de Indiciamento (SUPER nº 1950391).
12. Em 28/06/2021, foi publicada, na seção 2 do Diário Oficial da União (DOU), p. 44, a Portaria CRG nº 1.482, de 22 de junho de 2021, prorrogando em 180 dias o prazo para conclusão dos trabalhos da Comissão (SUPER nº 2005078).
13. Em 26/07/2021, a MAERSK SUPPLY e a BRASMAR apresentaram Defesa Escrita (SUPER nº 2041425 e 2041443).
14. Em 23/08/2021, MAERSK TANKERS A/S, APMM e LR2 apresentaram Defesa Escrita (SUPER nº 2075888 e 2076029)
15. Em 30/08/2021, foi publicada a Portaria nº 2.010, de 26 de agosto de 2021, que alterou a composição da CPAR (SUPER nº 2083726).
16. Em 14/10/2021, em resposta à ata deliberativa da Comissão, a defesa das indiciadas apresentou petição de especificação de provas (SUPER nº 2141346).
17. Em 12/11/2021, a Comissão de PAR apreciou os pedidos da defesa, determinando 60 dias como prazo único para produção das provas requeridas e para apresentação dos esclarecimentos complementares (SUPER nº 2172403).
18. Em 27/12/2021, foi publicada na seção 2 do Diário Oficial da União (DOU), p. 25, a Portaria CRG nº 3.038, de 23 de dezembro de 2021, reconduzindo a Comissão de PAR e estabelecendo 180 dias para a conclusão do expediente (SUPER nº 2227017).
19. Em 11/01/2022, a defesa apresentou documentos e requereu que a Comissão de PAR providenciasse a juntada aos autos de termo de declaração no qual Paulo Roberto Costa foi arrolado como testemunha, no âmbito da ação penal nº 5040547- 96.2020.4.04.7000 (SUPER nº 2240621).
20. Em 05/04/2022, deliberou-se pela juntada do referido termo de depoimento aos autos e foi concedido à defesa o prazo de 10 (dez) dias para manifestações finais (SUPER nº 2330290).
21. Em 18/05/2022, a defesa apresentou suas alegações finais (SUPER nº 2344020). No mesmo dia, peticionou pela juntada das notas taquigráficas de alguns depoimentos colhidos na ação penal nº 5040547-96.2020.4.04.7000 (SUPER nº 2375309).
22. Em 01/06/2022, a defesa e requereu a suspensão do PAR até a juntada dos depoimentos e até que a Comissão de PAR obtivesse informações a respeito do noticiado pedido de revogação da delação premiada de Paulo Roberto Costa (SUPER nº 2391747).
23. Em 22/06/2022, a Comissão de PAR indeferiu o pedido de suspensão processual, autorizou a juntada dos depoimentos solicitados pela defesa, concedeu prazo para a alegações finais complementares e deliberou por oficiar à Petrobras, a fim de esclarecer eventuais contratações envolvendo a pessoa jurídica MAERSK TANKERS A/S no contexto dos contratos objeto da apuração (SUPER nº 2411928).

24. Em 27/06/2022, foi publicada na seção 2 do Diário Oficial da União (DOU), p. 56, a Portaria CRG nº 1.214, de 22 de junho de 2022, prorrogando em 180 dias o prazo para conclusão dos trabalhos da Comissão (SUPER nº 2418039)
25. Em 25/07/2022, houve resposta parcial da Petrobras ao ofício anteriormente expedido (SUPER nº 2449899).
26. Em 26/07/2022, foi realizada reunião entre a Comissão de PAR e a defesa das empresas processadas (SUPER nº 2452084). Posteriormente, na mesma data, deliberou-se pela dispensa da complementação das resposta da Petrobras, com determinação do fim da instrução e abertura do prazo para manifestação final acerca do referido documento (SUPER nº 2452086).
27. Em 05/08/2022, a defesa apresentou manifestações complementares (SUPER nº 2467268).
28. Em 16/08/2022, a Comissão de PAR elaborou seu Relatório Final (2478081), conforme disposto no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, por meio do qual manteve sua convicção preliminar e recomendou a aplicação às pessoa jurídicas A.P.MOLLER-MAERSK A/S (**APMM**); LR2 MANAGEMENT K/S (**LR2**); MAERSK BRASIL BRASMAR LTDA (**MAERSK BRASMAR**); e MAERSK SUPPLY SERVICE - APOIO MARÍTIMO LTDA (**MAERSK SUPLLY**), todas pertencentes ao grupo econômico MAERSK, da sanção de declaração de inidoneidade para licitarem ou contratarem com a Administração Pública brasileira, por terem viabilizado pagamentos mensais de vantagens indevidas ao então Diretor de Abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa, por meio da contratação da empresa GANDRA BROKERAGE, durante o período de julho de 2006 a março de 2014, o que deu ensejo ao ato lesivo tipificado no art. 88, III, da Lei nº 8.666/1993.
29. Em 05/09/2022, a defesa apresentou alegações finais (SUPER nº 2505899).
30. Vieram os autos a esta Coordenação-Geral para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 56, III, do Regimento Interno da CGU (Portaria Normativa nº 38, de 16 de dezembro de 2022), do art. 12, parágrafo único, do Decreto nº 11.129/2022, bem como do art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019.
31. **É o relatório, passo à análise.**

2. ANÁLISE

DO ASPECTO FORMAL

32. De início, realiza-se a análise dos aspectos formais e procedimentais do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), durante todo seu percurso.
33. Compulsando os autos, é possível verificar que a Comissão de PAR observou o rito previsto na Instrução Normativa nº 13, de 18 de agosto de 2019, bem como atendeu aos princípios do contraditório e ampla defesa, previstos no art. 5º, LV, da CF/88.
34. No primeiro ponto, observe-se que a portaria de instauração e a de retificação foram publicadas de acordo com o Instrução Normativa nº 13, de 18 de agosto de 2019, e que elas continham, além dos nomes, os cargos e matrículas dos membros integrantes da Comissão de PAR, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos, os nomes empresariais e os números de CNPJ das pessoas jurídicas processadas (SUPER nº 1781994 e 1949062)
35. Para além disso, foram observadas as regras de competência, na medida em que o expediente foi instaurado pelo Corregedor-geral da União, em observância à delegação prevista no art. 30, I, da já mencionada Instrução Normativa.
36. As portarias de prorrogação e recondução (SUPER nº 2005078, 2227017 e 2418039), por seu turno, foram publicadas antes do encerramento da vigência das portarias precedentes e, de igual modo, produzidas de acordo com as normas que regulam o ato, sobretudo no que tange à competência, anteriormente comentada.
37. Já no que se refere à observância dos princípios da ampla defesa e contraditório, é certo que

as pessoas jurídicas foram regularmente notificadas e tiveram a oportunidade de ter amplo acesso aos autos, apresentar defesa escrita e requerer diligências.

38. Além disso, o Termo de indicição (SUPER nº 1950391) foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no art. 17, “caput” e incisos, do aludido normativo, na medida em que conteve descrição clara e objetiva dos atos lesivos imputados às pessoas jurídicas e o apontamento de provas.

39. Por fim, o Relatório Final, ao que se verifica, justificou a deliberação nas provas constantes dos autos, apresentou as razões do convencimento e indicou os dispositivos legais que entendeu se subsumir aos fatos apurados.

40. Diante de tais constatações, reputa-se que o procedimento atendeu ao devido processo legal e não contém máculas de natureza formal.

DO ASPECTO MATERIAL

41. Antes de analisar os pontos trazidos pela defesa, importa realizar uma breve análise dos fatos, das provas e de suas consequências jurídicas.

42. Nesse aspecto, vale registrar que a imposição de qualquer penalidade no âmbito administrativo sancionador exige comprovação de materialidade e autoria delitiva.

43. Além disso, é preciso que esteja evidenciado os elementos da responsabilidade, quais sejam, conduta (tipificada em lei), resultado, nexos causal e elemento subjetivo.

44. Se, por um lado, o resultado e o nexos causal são dispensados nas hipóteses em que a lei não exige sua ocorrência para a caracterização do ilícito; por outro, a culpa (em sentido lato) possui substancial importância, considerando que o regime estabelecido na Lei nº 8.666/93, diferentemente do que ocorre na Lei nº 12.846/2013, é o da responsabilidade subjetiva.

45. Estabelecidas essas premissas, verifica-se que a **MATERIALIDADE** e **AUTORIA** do delito administrativo restaram inequivocamente demonstradas.

46. Isso porque há diversos elementos que evidenciam o pagamento de propina a agente público em troca de benefícios ao grupo empresarial, em conformidade com o que foi descrito no termo de indicição (SUPER nº 1950391) e confirmado durante o processo.

47. Dentre as provas coletadas que subsidiam a convicção da Comissão de PAR, destacam-se: **i)** declarações de Paulo Roberto Costa, ex-Diretor de Abastecimento da Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras), por meio dos quais ele confirmou o recebimento de propina em troca de prestação de auxílio e fornecimento de informações privilegiadas em benefício do grupo MAERSK (SUPER nº 1781094, fls. 81-87; SUPER nº 1781716, fls. 19-20; nº 1781756); **ii)** *pen drive* apreendido na residência de Paulo Roberto Costa, do qual se extrai arquivos relacionados ao comissionamento de 1,25% destinado à GANDRA BROKERAGE, em decorrência dos contratos celebrados com a MAERSK (SUPER nº 1781201, 1781218 e 1781246); **iii)** relatório da Comissão Interna de Apuração (CIA) da sociedade de economia mista, que aponta diversas irregularidades nos processos de afretamento celebrados pela MAERSK com a Petrobras, o que gerou prejuízo financeiro à estatal (SUPER nº 1781274); **iv)** constatação da falta de experiência da GANDRA BROKERAGE como *shipbroker*, no que se destaca as declarações de Wanderley Saraiva Gandra no sentido de que o contrato com a MAERSK teria sido sua primeira experiência na área de afretamento de navios e de que a GANDRA BROKERAGE não tinha outros funcionários além dele mesmo (SUPER nº 1781716, fl. 6); **v)** constatação de que Wanderley Saraiva Gandra não participava ativamente da formulação dos contratos de afretamento envolvendo a MAERSK, tarefa que era realizada por Viggo Andersen, representante das empresas brasileiras pertencentes ao grupo MAERSK no Brasil, o qual, além de ter amplo acesso aos funcionários da Petrobras, chefiava equipe qualificada que se dedicava às negociações e à manutenção de relação profissional com a estatal, a evidenciar desnecessidade dos supostos serviços prestados pela GANDRA BROKERAGE (SUPER nº 1781274, fls. 16-18, 22,54-61); **vi)** confirmação, realizada tanto pela Petrobras quanto pela própria MAERSK de que a comissão de "brokeragem" corresponde, usualmente, a um percentual de 1,25% sobre o valor do afretamento (SUPER nº 1781332, fl. 22; nº 1781359, fl.2), o que, à luz dos demais elementos comprobatórios da desnecessidade da atuação da GANDRA BROKERAGE nas negociações travadas, indica que a MAERSK

deliberadamente pagou a mais pela comissão, a fim de subsidiar e ao mesmo tempo escamotear o pagamento das propinas destinadas a Paulo Roberto Costa; **vii)** proximidade entre Paulo Roberto Costa e Wanderley Gandra, confirmada por Wanderley em seu depoimento prestado à Polícia Federal (SUPER nº 1781716), e demonstrada pela presença do nome dele na planilha de contatos pertencente a Paulo Roberto Costa, a qual tinha por escopo organizar jogatinas de baralho entre eles (SUPER nº 1781201, fl. 7-8); **viii)** mensagem localizada em material de informática apreendido no domicílio da GANDRA BROKERAGE, de 06/12/2013, data posterior ao afastamento de Paulo Roberto Costa da Diretoria da Petrobras, em que Wanderley Gandra informa Paulo Roberto Costa sobre as datas de término dos afretamentos dos navios da MAERSK (SUPER nº 1781695, fl. 21), a corroborar com a narrativa do delator, no sentido de que ele continuou a receber os pagamentos de propina mesmo após seu afastamento da sociedade de economia mista (SUPER nº 1781716); **ix)** análise da contabilidade da GANDRA BROKERAGE em conjunto com as informações bancárias, do período de 07/2006 a 03/2014, do que se extrai retiradas de lucro no importe de R\$ 7.306.411,13 (sete milhões, trezentos e seis mil, quatrocentos e onze reais e treze centavos), sobretudo por meio de cheques, dos quais apenas R\$ 2.746.269,95 (dois milhões, setecentos e quarenta e seis mil, duzentos e sessenta e nove reais e noventa e cinco centavos) foram depositados nas contas bancárias dos sócios, de modo que houve sobra de lucros no valor de R\$ 4.560.141,18 (quatro milhões, quinhentos e sessenta mil, cento e quarenta e um reais e dezoito centavos), que, ao que tudo indica, lastreou o pagamento das propinas, em espécie, a Paulo Roberto Costa (SUPER nº 1781695, fls. 22-25).

48. Registre-se que, a despeito de a contratação da GANDRA BROKERAGE ter sido realizada apenas pela APMM ou pela LR2, as empresas sediadas no Brasil, quais sejam, MAERSK SUPPLY e a BRASMAR, também figuram como autoras e respondem pelo ato ilícito. Isso porque a conduta antijurídica dependia da atuação conjunta do grupo empresarial e beneficiava, direta ou indiretamente, a todos eles.

49. Nesse sentido, extrai-se que a APMM e a LR2 atuavam como armadoras nas contratações com a Petrobras e, nessa condição, subsidiavam o pagamento de propina à GANDRA BROKERAGE, que depois era repassada e distribuída entre Wanderley Gandra e Paulo Roberto Costa.

50. Já a MAERSK SUPPLY e a BRASMAR, além de se beneficiarem das contratações espúrias - por pertencerem ao mesmo grupo econômico e por figurarem como *shipbrokers* nas relações jurídicas com a Petrobras - atuavam com intuito de suprir a falta de capacidade operacional, profissional e técnica da GANDRA BROKERAGE, a qual, a despeito de ser formalmente contratada, havia sido incluída apenas para justificar e maquiagem o pagamento de propina.

51. Imperioso concordar, portanto, com as conclusões explicitadas no relatório final da Comissão de PAR (SUPER nº 2478081), nos seguintes termos:

83. Do ponto de vista formal, BRASMAR e MAERSK SUPPLY foram signatárias dos contratos de comissionamento que destinavam 1,25% do valor de cada contrato de frete à GANDRA BROKERAGE, tendo, portanto, pleno conhecimento da avença. Do ponto de vista material, o conjunto probatório evidenciou que Viggo Andersen tinha conhecimento de que os supostos serviços de brokeragem pelos quais a Gandra Brokerage recebia não eram efetivamente prestados por ela, sendo atribuição das próprias subsidiárias brasileiras, por ele representadas nos contatos com a Petrobras, conforme relatos dos empregados da empresa estatal – SEI 1781274, p. 16-18, 22, 54-61. Ao aceitarem prestar um serviço que deveria ser realizado por outra empresa, e sabendo da desnecessidade de tais serviços, pode-se concluir pela participação delas no esquema criminoso.

52. Assim, constatou-se que o grupo MAERSK se utilizou de suas várias empresas pertencentes ao conglomerado para subsidiar o pagamento de propina a agente público ao mesmo tempo em que dava à operação aparência de legalidade.

53. Por sua vez, os elementos de **RESPONSABILIDADE** foram preenchidos.

54. A **conduta** consistiu no pagamento dissimulado da propina; o **resultado** se configurou nas vantagens obtidas pelo grupo MAERSK; o **nexo causal** decorreu da relação de causa e efeito entre os citados elementos, na medida em que o pagamento (causa) gerou a obtenção dos benefícios (efeito); e, por fim, o **elemento subjetivo** defluiu do próprio contexto delitivo, que aponta para a ação consciente e voluntária das pessoas responsáveis pelas decisões das empresas processadas.

55. Com efeito, a comprovação de que a GANDRA BROKERAGE não tinha qualquer experiência no ramo de afretamento de navios, de que seus serviços eram absolutamente dispensáveis no

contexto empresarial e de que ela serviu de intermediadora para o pagamento de propina demonstra que sua contratação pelo grupo MAERSK não foi aleatória, despreziosa e muito menos ingênua; em vez disso, figurou como artifício engenhosamente idealizado para possibilitar a concretização do delito.

56. Diante do exposto, verifica-se o total cumprimento das premissas necessárias à responsabilização das partes.

57. Necessário, doravante, apreciar as teses e argumentos específicos aventados pela defesa.

I - DAS PRELIMINARES

TESE 1: Incompetência

58. **Argumento(s) do(s) manifestante(s):**

a) Aduz que, diante da impossibilidade de se apreciar e julgar condutas previstas na Lei Anticorrupção, porquanto reconhecida sua prescrição, a CGU não possui competência para processar e julgar as entidades processadas pelos ilícitos previstos na Lei de Licitações.

b) Afirma que o art. 51, §5º, da 13.844/2019, que prevê as competências da CGU, não menciona a Lei de Licitações.

Análise

59. Não procede a tese da incompetência.

60. Como é cediço, a competência da Controladoria-Geral da União compreende as providências necessárias à defesa do patrimônio público, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, bem como à instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, nos termos do art. 51, I e III, da Lei nº 13.844/2019, abaixo reproduzido:

Art. 51. Constituem áreas de competência da Controladoria-Geral da União:

I - providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;

[...]

III - instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, com a constituição de comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável

61. Nessa conjuntura, a Controladoria-Geral da União possui incontestável competência para a instauração e julgamento de processos administrativos de responsabilização, justamente porque ocupa a posição de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 1º e 2º do Decreto nº 5.480/2005, que assim dispõe:

Art. 1º São organizadas sob a forma de sistema as atividades de correição do Poder Executivo Federal, a fim de promover sua coordenação e harmonização.

§ 1º O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da instauração e condução de procedimentos correicionais.

[...]

Art. 2º Integram o Sistema de Correição:

I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central do Sistema;

62. O tema, aliás, já foi objeto de decisão do Superior Tribunal de Justiça, o qual perfilhou o entendimento de que a Controladoria-Geral da União, à luz do arcabouço normativo existente, detém competência concorrente para apuração e instauração de processos administrativos dessa natureza. Por oportuno, transcreve-se trecho da referida decisão:

Quem tem competência para instaurar os procedimentos e processos administrativos a seu cargo (§5º, II), requisitar e avocar processos (§ 1º), assim como instaurar outros desde que relacionados a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (§ 4º), com certeza poderia ter tomado a iniciativa do processo administrativo sub judice. Afinal, se não tivesse competência para esse efeito, faltariam meios para a defesa do patrimônio público e ao combate à corrupção. Competência concorrente, enfatize-se, com a do Ministro de Estado da área em que o ilícito foi praticado. Há precedente da 1ª Seção neste sentido: MS nº 14.134, DF, relator o Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 04.09.2009. (STJ, MS 19.269)

63. Ao que tudo indica, a defesa se confunde ao atribuir à Lei Anticorrupção o marco de competência para a instauração deste expediente, ignorando que, antes da vigência do referido diploma legal, a Controladoria-Geral da União já existia e figurava como órgão central do Sistema de Correição.

64. Diante desse panorama, a utilização da Instrução Normativa nº 13/2019 para a instrumentalização dessa prerrogativa é medida lícita e adequada, uma vez que a referida norma confere mais garantia à entidade processada e incide não só nas hipóteses previstas pela Lei nº 12.846/13, mas também nas situações em que se identifique infrações administrativas que ensejem responsabilização de pessoas jurídicas por comportamento inidôneo ou simulação junto à Administração Pública (art. 3º, II, da Instrução Normativa nº 13/2019).

65. Vale registrar ainda que a elaboração do procedimento, apesar de também englobar ilícitos previstos na Lei nº 12.846/13, não dependeria de autorização desta, uma vez que a Controladoria-Geral da União, na qualidade de órgão central do sistema, possui competência de normatizar procedimentos atinentes às atividades de correição, nos termos do já mencionado Decreto nº 5.480/2005:

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

[...]

I - definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição

66. Assim sendo, é inegável a competência deste órgão de controle para atuar no feito.

TESE 2: Prescrição

67. **Argumento(s) do manifestante:**

a) Rechaça o termo inicial sugerido pela Comissão de PAR, que considerou 17/04/2015, data da elaboração do Memorando 2478/2015/STPC/CGU-PR, tendo em vista que, para a elaboração do referido documento, os fatos nele apresentados deveriam ser objeto de investigação prévia e, conseqüentemente, já eram conhecidos pela CGU.

b) Sustenta que o termo inicial para a contagem prescricional dos ilícitos deveria ser 27/05/2014, data da colaboração premiada de Paulo Roberto Costa.

c) Defende a inaplicação do art. 1º, §2º, da Lei nº 9.873/99, pois não teriam sido preenchidos os pressupostos constitutivos do crime, a saber, fato típico, antijurídico e culpável.

d) Afirma que a regra de computo de prazo prescricional não poderia ser utilizada em face das empresas, já que não caberia atribuir crimes a pessoas jurídicas, ressalvadas as exceções constitucionais.

e) Aponta que os incisos II e III do art. 88 da Lei de Licitações não constituem crime em si, mas meros ilícitos administrativos, de modo que seria possível o cometimento destes sem a caracterização delitativa de natureza penal.

Análise

68. Não merece prosperar a tese da prescrição.

69. Foi acertada a determinação do início do computo prescricional sugerida pela Comissão de

PAR, porque o conhecimento acerca dos fatos é reservado ao momento em que a Administração Pública possui subsídios mínimos acerca da existência da ilicitude e de sua autoria. Por essa ótica, fica claro que foi justamente após a elaboração do Memorando 2478/2015/STPC/CGU-PR que se teve condições mínimas de conhecer e, por consequência, apurar os delitos.

70. Por outro lado, não se pode confundir os requisitos exigidos para imputação de um crime a determinado sujeito com os requisitos exigidos pela lei para a utilização do cômputo prescricional. O mandamento que determina o cômputo especial de prazo prescricional é reservado às hipóteses em que os fatos apurados na ótica administrativa também correspondam a condutas criminosas, o que não significa dizer que estas condutas devam ser atribuídas às pessoas jurídicas investigadas.

71. Melhor dizendo, a norma exige, para a sua aplicação, mera correspondência fática entre ilícitos administrativos e penais, e não identidade dos sujeitos e condutas. Assim, se do mesmo fato é possível extrair tanto uma prática criminosa como uma infração administrativa, não há óbice de aplicação da regra especial de cálculo prescricional.

72. No presente caso, o mesmo fato, consubstanciado no pagamento de propina a agente(s) público(s) por intermédio das pessoas jurídicas com o escopo de obter vantagens em licitações e contratos, gerou consequências distintas, capituladas, na esfera penal, no art. 333, "caput", do Código Penal, e, na órbita administrativa, no art. 88, II e III, da Lei nº 8.666/98.

73. Assim, irretocável a conclusão de aplicação do lapso penal para o cálculo prescricional.

74. Nesse sentido, posição firmada pela CONJUR em parecer nº 00294/2017/CONJUR/CGU/AGU, de 27 de setembro de 2017, cujo trecho se faz pertinente reproduzir:

44. Contrariando esse posicionamento, entendemos que o dispositivo de lei em questão se refere apenas a uma regra diferenciada para o cálculo da prescrição de uma infração que, pela sua gravidade elevada, foi considerada crime. Em nossa opinião, trata-se de uma norma genérica, dirigida a um fato e não ao seu autor. Consequentemente, é aplicável tanto às pessoas físicas quanto às pessoas jurídicas que venham a praticar irregularidade de tamanho grau de reprovabilidade. 45. Sobre a aplicação de punição, concordamos que existe forte discussão (divergência) no meio jurídico (doutrina e jurisprudência) a respeito da possibilidade, ou não, de uma pessoa jurídica praticar crime. Porém, não estamos falando desse assunto. Pela leitura do dispositivo em questão, é fácil perceber que ele foi dirigido a um fato criminoso e não a quem o praticou, não se podendo estender a sua interpretação para além do que consta em seu texto.

46. Com isso, entendemos que a regra a ser seguida é aquela prevista no artigo 109 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) [...]

(Destaques inexistentes no original)

75. Posteriormente, o referido entendimento foi consolidado no âmbito da própria Corregedoria-Geral da União, que, por intermédio da Nota Técnica nº 2170/2019/CGUNE/CRG, concluiu:

(i) a ausência de prazo prescricional relacionado à extinção da pretensão da ação punitiva administrativa em normas referentes a licitações e contratos traz a aplicação do prazo prescricional de 5 anos, disposto no artigo 1º da Lei nº 9.873/99, bem como das demais disposições normativas compatíveis na referida lei;

(ii) o prazo prescricional relacionado no item anterior passará a ser regido pela prescrição penal (art. 109 Código Penal) naquelas situações em que as infrações administrativas cometidas também se identifiquem como crime, conforme § 2, do art. 1º, da Lei nº 9.873/99.

TESE 3: Ilegitimidade

76. **Argumento(s) do(s) manifestante(s):**

a) Alega que os contratos de afretamento e de *brokeragem*, apesar de relacionados, não indicam confusão nem coligação.

b) Explica que a relação entre a APMM e a LR2 com a BRASMAR e a MAERSK SUPPLY tinha por objeto prestação de serviços relacionados a questões burocráticas das armadoras no Brasil.

c) Esclarece que a APMM e a LR2 não tinham entidade autônoma no país, motivo pelo

qual a MAERSK SUPPLY e a BRASMAR eram responsáveis pelo suporte local às embarcações.

d) Relata que VIGGO era colaborador da BRASMAR (até meados de 2008) e da MAERSK SUPPLY (a partir de 2008) e delas recebia salário pelo cargo ocupado, e não comissões. Desse modo, os valores pagos à MAERSK SUPPLY e à BRASMAR não seriam direcionados a VIGGO nem a qualquer outra pessoa, mas recebidos e utilizados pela empresa na condução de seus negócios no Brasil.

e) Defende que as imputações se restringem à atuação de Wanderley Gandra e que, nesse ponto, a relação da APMM e da LR2 com a GANDRA BROKERAGE seria lícita.

f) Afirma que foram celebrados contratos de *brokeragem* com a GRANDA BROKERAGE, na pessoa de Wanderley Gandra, o qual tinha por função intermediar as negociações das armadoras com a Petrobras.

g) Aduz que a relação entre eles se manteve até a primeira notícia do envolvimento de Wanderley Gandra em esquema de corrupção com a Petrobras, em 23 e 27 de março de 2014, o que, na sua ótica, evidenciaria a legalidade e boa-fé dos contratos anteriormente firmados.

h) Argumenta que o que Wanderley Gandra fazia com as comissões que lhe eram pagas fugia do controle das empresas que ele representava nas contratações.

i) Sustenta que a contratação de dois *brokers* estaria em consonância com as práticas de mercado e que, para além disso, não caberia análise sobre a economicidade ou não dessa condição, mas apenas de sua licitude.

Análise

77. A despeito de ser retratada como preliminar de legitimidade, a tese se confunde com o mérito da demanda, uma vez que o seu reconhecimento não implicaria na extinção do processo, mas em improcedência.

78. Melhor dizendo, a legitimidade impõe que seja atendida a pertinência subjetiva da demanda, a qual é verificada, por decorrência da teoria da asserção, no âmbito do próprio termo de indicição, onde é descrita a hipótese acusatória.

79. Nesse contexto, a veracidade ou não das alegações acusatórias é tema meritório e deve ser analisada à luz do material probatório produzido, enquanto a condição da legitimidade exige que se observe apenas coerência lógica na atribuição de condutas aos respectivos agentes.

80. Portanto, estando evidente pelo termo de indicição que as condutas foram atribuídas a todas as empresas, a partir de elementos fáticos e probatórios reputados suficientes, não há como se discutir a conformidade dessa hipótese em sede preliminar.

TESE 4: "Bis in idem"

81. **Argumento(s) do(s) manifestante(s):**

a) Afirma que os mesmos fatos objeto deste PAR são investigados no âmbito da ação civil pública n. 5060920-51.2020.4.04.7000, ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), com escopo de obter condenação e aplicar penalidades a APMM, MAERSK SUPPLY, BRASMAR e LR2.

b) Sustenta que as sanções pretendidas na ação de improbidade coincidem com aquelas que podem ser aplicadas no PAR.

c) Defende que, nesse cenário, a aplicação de inidoneidade e condenação de ressarcimento implicaria em dupla punição e enriquecimento ilícito da Administração Pública.

Análise

82. Não assiste razão aos entes processados
83. A existência de discussão dos mesmos fatos em outras esferas não tem o condão de impedir a formação de convicção administrativa.
84. Com efeito, vigora em sede de responsabilidade administrativa o princípio de independência de instâncias, a qual é relativizada apenas nas hipóteses criminais em que se reconhece a inexistência de materialidade e a negativa de autoria.
85. No ponto, vale trazer à baila decisão do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. INDEPENDÊNCIA ENTRE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CÍVEL E PENAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Nos termos da jurisprudência sedimentada nesta Corte, são independentes as instâncias administrativa, cível e penal, excepcionando-se apenas as hipóteses em que é reconhecida, no âmbito penal, a negativa da autoria ou da materialidade do fato. Precedentes. 2. Inexiste violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando é oportunizada ao servidor a faculdade de participar de todo o Processo Administrativo Disciplinar do qual é parte, inclusive com a oportunidade de remarcar perícia médica solicitada. 3. Não se admite, na estreia via do mandado de segurança, a realização de dilação probatória. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC” – grifos acrescidos.

(STF, RMS 35469, AgR, Relator Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe 11/03/2019)

86. Não há qualquer risco de enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, haja vista que, no caso de dupla condenação, as sanções naturalmente podem compensadas, solução essa que já era acolhida pela jurisprudência pátria (por todos, STF. 1ª Turma. MS 26969, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 18/11/2014) e que consta com expressa previsão legal na Lei de Improbidade Administrativa, inserida pela Lei nº 14.230/2021, nos seguintes termos:

Art. 21 . A aplicação das sanções previstas nesta lei independe

[...]

§ 5º Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei

II - DO MÉRITO

TESE 5: Legalidade, idoneidade e conformidade comercial do pagamento das comissões de *broker* pela APMM e pela LR2 à BRASMAR/MAERSK SUPPLY e à GANDRA BROKERAGE

87. Argumento(s) do(s) manifestante(s):
- Alega que o pagamento das comissões de "brokeragem" pagas pela APMM e pela LR2 à BRASMAR/MAERSK SUPPLY e à GANDRA BROKERAGE estariam em consonância com as práticas de mercado.
 - Narra que a APMM e a LR2 atuam como armadores e são responsáveis pelos navios e por sua operação, de modo que, para a concretização e facilitação dos negócios pretendidos, utilizam serviços de *brokers* no Brasil, contexto em que contratou a GANDRA BROKERAGE, na pessoa do Sr. Wanderley Gandra, o que, segundo defende, seria prática usual de mercado.
 - Explica que as negociações com Wanderley Gandra decorreram de uma oportunidade de negócios com a Petrobras e do fato de que ele já prestava serviço à referida empresa estatal.
 - Defende que a relação entre o grupo empresarial e Wanderley Gandra era lícita, tendo se estendido até as primeiras notícias que versavam sobre a suposta prática delitiva, quando os contratos com eles foram suspensos e posteriormente extintos.

e) Enfatiza que o pagamento de comissões de corretagem para a MAERSK SUPPLY e BRASMAR serviam de propósito de cobrir os custos com os serviços administrativos prestados no Brasil e decorria do fato de que a APMM e da LR2 não possuíam entidade autônoma no país e precisavam do suporte local às embarcações.

Análise

88. Na concepção da defesa, as transações e relações entre as empresas eram todas idôneas, lícitas e realizadas conforme as práticas comerciais.

89. Ocorre que a legalidade abstrata de um determinado instituto não impede sua subversão para fins espúrios.

90. Na verdade, é comum que os esquemas de corrupção sejam realizados a partir de expedientes negociais e contratuais aparentemente lícitos, justamente para impedir ou dificultar a descoberta dos malfeitos.

91. Por decorrência, os laudos, alegações e documentos que buscam evidenciar a licitude da contratação e da utilização de *broker* pouco ajudam no deslinde da questão, pois foi possível verificar que nas relações jurídicas objeto de apuração havia introdução de práticas corruptivas.

92. No ponto, não se sustentam as afirmações de que os pagamentos realizados correspondiam a uma necessidade operacional.

93. Primeiro, porque a GANDRA BROKERAGE não possuía funcionários além de seu próprio sócio administrador, Wanderley Gandra, que, por sua vez, não tinha qualquer experiência no ramo, a tal ponto que sua falta de expertise naquela área era detectável pelos próprios empregados da Petrobras com quem ele interagiu.

94. Segundo, porque a função supostamente exercida pela GANDRA BROKERAGE era dispensável, uma vez que já era realizada pelas empresas da MAERSK no Brasil, representadas por Viggo Andersen.

95. Desse contexto, extrai-se que o grupo MAERSK, por meio da APMM e LR2, arcou com comissões que eram dispensáveis para o desempenho da atividade empresarial e que justamente esse valor, pago a maior, era utilizado para subsidiar as propinas destinadas ao agente público.

96. Sabe-se que, isoladamente, tanto a utilização de *broker* como a constatação de sua dispensabilidade não configurariam ilícitos, uma vez que essas decisões estão acobertadas pela liberdade negocial e gerencial; no entanto, o conjunto dessas circunstâncias aliado à identificação do pagamento de propina revela a atuação antijurídica.

97. Assim, há fortes evidências de que o grupo MAERSK remunerava a GANDRA BROKERAGE não por algum serviço de "brokeragem", mas porque tinha consciência de que Wanderley Gandra figurava como via de acesso direto ao agente público. Em outras palavras, o grupo MAERSK deliberadamente pagou por facilidades, seja qual for o título que se queira dar à remuneração formalmente destinada à GANDRA BROKERAGE.

TESE 6: Fragilidade probatória, no que se inseriria o uso indevido de prova indiciária, a falta de credibilidade do depoimento de Paulo Roberto Costa e a inovação na linha acusatória

98. Argumento(s) do(s) manifestante(s):

a) Refuta a existência de provas aptas a embasar o juízo de convicção emitido pela Comissão de PAR.

b) Rechaça a utilização de indícios para subsidiar penalização do âmbito do PAR, argumentando que os indícios devem se sustentar em alguma prova, o que, em sua concepção, não existe nos autos.

c) Sustenta que a narrativa do PAR estaria alicerçada apenas nas declarações do Sr. Paulo em delação premiada, as quais teriam sido posteriormente contrariadas, na medida em que, durante depoimento em ação penal, ele afirmou que não tratou de qualquer

pagamento com Sr. Viggo Anderson.

d) Aponta que a delação premiada foi colocada em xeque pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no bojo da ação penal nº 1003-DF.

e) Assevera que durante os seis anos em que as investigações sobre os fatos se estenderam no âmbito do MPF nada foi apurado em relação ao suposto “esquema de corrupção” ora analisado.

f) Entende que a utilização de indícios como matéria de prova acarretaria inversão do ônus probatório e que, portanto, não seria cabível em sede de direito administrativo sancionador.

g) Afirma que houve inovação processual e acusatória, na medida em que a atuação do Sr. Gandra enquanto *broker* só teria sido questionada no Relatório Final.

Análise

99. De imediato, é preciso que se diferencie "indício" de "conjunto indiciário", na medida em que o primeiro se encerra em uma única e singular suposição decorrente de uma constatação, enquanto o segundo, por sua multiplicidade uniformidade, se apresenta como meio apto a demonstrar determinado fato ou circunstância.

100. Nesse sentido, entendimento sedimentado do Tribunal de Contas da União:

A existência de indícios vários e convergentes constituem prova de fraude a certame licitatório ou a processo de cotação de preços (Acórdão 80/2020-TCU-Plenário, Ministra-Relatora Ana Arraes)

A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação mediante conluio de licitantes, devendo ser declarada a inidoneidade das empresas para licitar com a Administração Pública Federal (Acórdão 1829/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator André de Carvalho).

A existência de indícios vários e concordantes faz prova de fraude à licitação e conduz à declaração de inidoneidade das empresas que participaram do ato ilícito (Acórdão 1107/2014-TCU-Plenário, Ministro-Relator André de Carvalho).

A confluência de indícios robustos que apontem no sentido de ter havido fraude a licitação justifica a declaração de inidoneidade das empresas que a praticaram. A aplicação de tal sanção independe da ocorrência de dano ao erário (Acórdão 2596/2012-TCU-Plenário, Ministra-Relatora Ana Arraes).

A existência de fortes indícios de conluio entre os participantes de procedimento licitatório pode levar à declaração de inidoneidade de empresa licitante, independentemente de ela ter colhido algum benefício, bastando que tenha concorrido para a fraude ou dela participado (Acórdão 1737/2011-TCU-Plenário, Ministro-Relator Valmir Campelo).

101. Considerando que o caso versa sobre existência de conluio entre os agentes, o que, obviamente, não costuma deixar vestígios, há de se reconhecer a idoneidade do conjunto probatório amalhado no processo.

102. Nessa linha intelectual, impende observar que, ao contrário do que sustenta a defesa, ficou evidenciado o pagamento de propina ao ex-Diretor de Abastecimento da Petrobras, a utilização da empresa GANDRA BROKERAGE como intermediária desses pagamentos e, ainda, o vínculo dessa empresa com o grupo MAERSK. Do mesmo modo, verificou-se que a atuação da GANDRA BROKERAGE era completamente desnecessária no fluxo negocial e só tinha razão de ser justamente para permitir o pagamento da propina ao agente público, que traficava informações e auxiliava nas contratações entabuladas pelos entes processados.

103. Logo, a convicção administrativa do ilícito não foi tomada a partir de ilações ou deduções desarrazoadas, muito menos se pautou por inversão do ônus acusatório, mas defluiu do própria constatação do dissimulado pagamento de propina realizado pelo grupo MAERSK.

104. Também não há óbice à utilização da colaboração premiada, haja vista que o referido instituto possui natureza jurídica de meio de obtenção de prova (art. 3º-A, "caput", da Lei nº 12.850/2013) e, por consequência, seu produto - que nesta demanda se constituiu nas declarações de Paulo Roberto

Costa - se anuncia incontestavelmente como prova.

105. Essas declarações, é bom que se diga, não encerram o conteúdo da instrução e nem representam verdade absoluta. Como qualquer outra prova decorrente da inteligência humana, está sujeita à falibilidade e deve ser ponderada com outros elementos. Nesse cenário, eventuais contradições entre as sucessivas declarações de Paulo Roberto Costa não seriam aptas a tirar sua confiabilidade, sobretudo diante da contundente confirmação do "modus operandi" de recebimento de propina pelo qual as empresas estão sendo processadas.

106. Ademais, não se verifica qualquer relação entre os fatos aqui apurados e aqueles tratados na ação penal nº 1003-DF, razão pela qual não cabe tratar de maneira uniforme declarações completamente distintas.

107. Lado outro, a suposta demora nas investigações não desprestigia seu resultado, uma vez que o equilíbrio entre o tempo e a pretensão punitiva já é equacionado pelo fenômeno da prescrição. Dessa sorte, não estando prescrita a demanda, torna-se irrelevante o decurso temporal exigido para a persecução do ilícito.

108. Por fim, não se identificou inovação acusatória em relação à atuação de Wanderley Gandra como *broker*, na medida em que esse sempre foi um tópico constantemente enfatizado durante todo o deslinde da demanda. Não poderia ser diferente, diante da função estratégica da GANDRA BROKERAGE e de seu sócio, Wanderley Gandra, no contexto delitivo. Afinal, era a empresa dele que repassava as propinas ao agente público em troca das facilidades nas contratações. Justamente por isso, há inúmeros momentos no termo de indicição em que a atuação da empresa de Wanderley Gandra é colocada em xeque, seja pela sua desnecessidade, seja pela sua inexperiência, seja ainda pela falta de atuação efetiva nas contratações entabuladas pela MAERSK.

109. Vejamos alguns trechos:

37. Em análise mais detalhada dos fatos em tela, verifica-se dos autos que, em período incerto, entre 2006 a março de 2014, **empresas do grupo MAERSK, freteadas por VIGGO ANDERSEN, subornaram PAULO ROBERTO COSTA e subordinados para favorecê-las em afretamentos de navios pela Petrobras, intermediados por WANDERLEY SARAIVA GANDRA, através da empresa GANDRA BROKERAGE INTERMEDIÇÃO DE NEGÓCIOS**, fatos (suborno e favorecimento) que, além de configurarem condutas vedadas pela legislação brasileira e por norma interna da Petrobras, causaram vultosos prejuízos à Companhia de petróleo brasileira.

[...]

41. Como visto acima, PAULO ROBERTO COSTA relatou, com riqueza de detalhes, o modus operandi por meio do qual o MAERSK, freteado por VIGGO ANDERSEN, pagou a ele, por intermédio de WANDERLEY SARAIVA GANDRA, sócio da GANDRA BROKERAGE, vantagens indevidas (propinas), dissimuladas na forma de pagamentos de comissão de brokeragem, em razão do cargo que ele ocupava na Petrobras, embora tenha fornecido dado impreciso quanto ao percentual dessas supostas comissões.

[...]

48. Tanto nos contratos de brokeragem apresentados pelo MAERSK ao MPF, quanto nos contratos de brokeragem apreendidos com Paulo Roberto Costa e Wanderley Gandra, verifica-se que o MAERSK internacional pagou comissões de 1,25% a Wanderley Gandra, da Gandra Brokerage, e de 1,25% a Viggo Andersen, da Maersk Brasil Brasmar e Maersk Supply Service Apoio Marítimo, correspondentes ao valor do frete de cada navio Maersk contratado pela Petrobras para o transporte de petróleo e derivados.

49. **A GANDRA BROKERAGE, no entanto, não tinha qualquer experiência na atividade de brokeragem, tendo em vista as declarações de Wanderley Saraiva Gandra em depoimento à PF de que o contrato com o MAERSK teria sido a sua primeira experiência na área de afretamento de navios e que a GANDRA não tinha funcionários, além dele (SEI 1781716).**

50. Além da GANDRA BROKERAGE dizer que não tinha qualquer experiência no mercado de brokeragem quando foi contratada pela primeira vez pelo MAERSK, em 2006, **ela não adquiriu know-how nesse setor durante o período dos supostos contratos de brokeragem entre ela e o MAERSK (2006 a outubro de 2014), tendo em vista as declarações de WANDERLEY GANDRA de que a GANDRA não possuía empregados e que a atividade dela girava em torno dos contratos com o MAERSK (SEI 1781716), combinadas com as declarações de empregados da Companhia estatal de que a GANDRA não participou da formulação dos contratos de frete de navios Maersk pela Petrobras para o transporte de petróleo e derivados.**

[...]

53. **A própria Petrobras informou à Autoridade policial não ter negócios com a empresa GANDRA, a qual sequer esteve “cadastrada na base de brokers da empresa” (SEI 1781177).** A quase totalidade dos afretamentos de navios do MAERSK se deu na modalidade TCP, onde o contato com a Petrobras se dá diretamente com a empresa responsável pelos armadores, no caso o MAERSK Brasil, sem a intermediação de brokers, comumente utilizados nas contratações da modalidade VCP. Esse aspecto esclarece as afirmações da Companhia estatal no sentido de não ter negócios com a GANDRA.

54. Outro ponto de notável relevo, mormente diante da constatação de absoluta desnecessidade dos serviços da GANDRA BROKERAGE na formulação dos contratos entre a Petrobras e o MAERSK, bem como da inexistência de negócios entre a Companhia estatal e a empresa GANDRA, consiste no fato de o MAERSK internacional ter pago a Wanderley Gandra e Viggo Andersen, a título de suposta comissão de brokeragem, o dobro do valor que usualmente é pago no mercado de broker.

[...]

57. **Destaca-se que VIGGO ANDERSEN possuía amplo acesso aos empregados da Petrobras responsáveis pelo afretamento de navios e chefiava no MAERSK Brasil uma equipe qualificada para conduzir as negociações e manter um relacionamento profissional com a estatal. Dessa forma, não há uma justificativa plausível lícita para a contratação da inexperiente GANDRA BROKERAGE pelo MAERSK, haja vista que era o MAERSK Brasil que realizava as negociações dos contratos junto à Petrobras.**

58. A justificativa apresentada pelo VIGGO ANDERSEN, de que as supostas comissões de brokeragem pagas a ele pelo MAERSK internacional seriam para custear “serviços ligados à operação da embarcação afretada” pela Petrobras, esbarra, a princípio, no fato de a Maersk Brasil Brasmar e a Maersk Supply Service Apoio Marítimo pertencerem, integralmente, ao A.P.Moller-Maersk Group, não fazendo sentido, pelo menos por ora, que o MAERSK internacional pagasse comissão de brokeragem ou outra espécie de comissão a uma empresa de propriedade dele mesmo. Eventual necessidade de repasses de recursos de alguma empresa do Grupo Maersk para suas empresas situadas no Brasil, seja para que finalidade fosse, poderia ter sido suprida por uma simples transferência desses recursos a título de compensação, por exemplo.

(Termo de Indiciação, SUPER nº 1950391, Destaques inexistentes no original)

110. Ou seja, a atuação dúbia de Wanderley Gandra como *broker* foi questionada desde o início do processo administrativo, tanto que o termo de indicição já registrava que a GANDRA BROKERAGE era contratada apenas para intermediar as propinas e não era essencial para o desempenho das contratações com a Petrobras.

TESE 7: Atuações de Viggo Andersen e de Walter Gandra

111. Argumento(s) do(s) manifestante(s):

- a) Afirma que é inegável a atuação de Wanderley Gandra como *broker* da APMM e da LR2.
- b) Alega que o Viggo Andersen era integrante da BRASMAR e não possuía vínculo com a APMM e com a LR2.
- c) Declara que Viggo Andersen jamais recebeu quaisquer valores destinados à comissão de "brokeragem" quando das contratações investigadas.

Análise

112. No que se refere a Wanderley Gandra, verifica-se que a defesa pretende demonstrar sua atuação como *broker* e faz isso a partir da juntada de e-mails que supostamente comprovariam o exercício dessa função pelo referido agente.

113. Ocorre que em nada inova a demonstração dessa troca de e-mails, porque já era esperado que houvesse um mínima interação comercial envolvendo a GANDRA BROKERAGE, por ele representada, o grupo MAERSK, que o remunerava, e a Petrobras.

114. A convicção administrativa, portanto, se baseou na constatação de que, apesar de ser formalmente contratado e de eventualmente ter interagido nas negociações, Wanderley Gandra era

absolutamente dispensável naquele dinâmica, porquanto não detinha expertise na área, não possuía corpo técnico para auxiliá-lo, não protagonizava as negociações e não era identificado, pelos próprios funcionários da Petrobras, como alguém de relevância naquele ambiente, a ponto de nem sequer ter sido formalmente cadastrado no registro de *brokers* da estatal.

115. Corroborar com esse entendimento as deliberações do relatório final da Comissão Interna de Apuração da Petrobras:

Pelos relatos dos entrevistados, a CIA entende que Wanderley Gandra esteve presente em várias negociações de navios, realizando reuniões com vários gerentes, gerentes gerais e executivos, **sem que nenhuma dessas pessoas soubesse dizer qual a sua função. Nas negociações de navios da Maersk, todas as tratativas eram realizadas com o armador, sem a sua intervenção, no entanto, Gandra acompanhava as transações e tinha conhecimento dos negócios fechados.** Os entrevistados confirmaram que em nenhum momento houve quaisquer questionamentos sobre o seu papel nestas negociações.

[...]

Além dos encontros identificados com o quadro gerencial, **não foi identificado de que forma Gandra contribuía no fechamento dos negócios.** De acordo, com os relatos, **embora seja reconhecido que não tinha conhecimento do mercado de afretamento, Gandra foi identificado por alguns empregados como consultor da Maersk. O objeto de tal consultoria, o tipo de serviço que Gandra prestava à Maersk e o interesse deste armador em usar este serviço, são questões que os entrevistados não souberam esclarecer.**

(SUPER nº 1781274, fl. 59, destaques inexistentes no original)

116.

[REDACTED]

117. Por fim, o relatório final da própria comissão de PAR reproduz o mesmo entendimento:

108. Quanto ao item “a”, cumpre observar que os depoimentos dos funcionários da Petrobras foram uníssonos em identificar Viggo Andersen como o representante da MAERSK que tinha conhecimento do mercado de afretamento e que era responsável pelas negociações. Assim, ainda que as subsidiárias brasileiras também exercessem as atividades descritas pela defesa, a tese de que a APPM e a LR2 pagariam a um terceiro um serviço já prestado por um executivo do grupo é desprovida de razoabilidade.

(SUPER nº 2478081)

118. Portanto, restou comprovado que a GANDRA BROKERAGE, servia de intermediadora de propinas, a despeito de formalmente ser contratada como *broker*.

119. Já com relação à Viggo Andersen, reconheceu-se no relatório final da Comissão de PAR que ele recebia remuneração pelo cargo que exercia, e não por comissão, circunstância que, de modo algum, serviu para descaracterizar a prática delitativa. Vejamos:

109. No que tange ao item “b”, cumpre notar que, **na visão da CPAR, em sua atual composição, de fato não há evidências para afirmar que as comissões pagas às subsidiárias brasileiras BRASMAR e MAERSK SUPPLY seriam destinadas à Viggo Andersen**, tendo a defesa demonstrado a normalidade da remuneração às subsidiárias brasileiras. **Todavia, esse fato não descaracteriza a principal conduta imputada às indiciadas, qual seja, a de viabilizar, de forma consciente e voluntária, o pagamento de vantagem indevida a agente público por meio**

de contrato simulado com a GANDRA BROKERAGE. Vale ressaltar que nos documentos apresentados pela MAERSK tanto a Gandra Brokerage quanto a MAERSK SUPPLY (e Brasmar, a depender da data) são referidas como brokers, sendo que, pelas provas juntadas, apenas as subsidiárias brasileiras atuavam como tal.

(SUPER nº 2478081)

120. Assim, permanece irretroatável o entendimento da Comissão de PAR.

TESE 8: Ausência de dano, vantagem ou privilégio decorrente das informações e auxílios prestados pelo ex-Diretor de logística de Petrobras

121. Argumento(s) do(s) manifestante(s):

a) Alega que qualquer informação hipoteticamente recebida pela MAERSK SUPPLY ou pela BRASMAR acerca de futura necessidade de navios não poderia, em qualquer circunstância, caracterizar privilégio apto a gerar vantagem concorrencial.

b) Sustenta que não houve onerosidade extraordinária suportada pela Petrobras, até porque quem realizava os pagamentos dos *brokers*, BRASMAR/MAERSK SUPPLY e GANDRA BROKERAGE, eram justamente os armadores, e não a empresa estatal.

c) Aponta que as empresas processadas não poderiam ser responsabilizadas por decisões comerciais e administrativas de incumbência da própria Petrobras, que teria deliberado, em seu juízo de conveniência e oportunidade, pela contratação naqueles termos, de modo que “se a Diretoria da Petrobras, após análise mercadológica, entendeu por bem realizar aquisições antecipadas de navios da APM, não cabe ao Parquet e nem à CGU a análise do cabimento, ou não, de tais medidas”

d) Defende que as renovações antecipadas de contrato, como ocorreu com a renovação do navio Maersk Promise em substituição ao DS Performer, tiveram a sua regularidade atestada pelo TCU, o qual teria concluído não haver evidências que denotassem culpa ou dolo das indiciadas.

e) Assevera que, diante da ausência denexo de causalidade e/ou responsabilidade entre a atuação das entidades processadas e o suposto dano à Petrobras, não se poderia responsabilizá-las, enquanto terceiras de boa-fé, por decisões de gestão tomadas pela própria Petrobras, seguindo seus critérios técnicos.

Análise

122. A simples constatação de que houve pagamento a agente público com capacidade, ainda que em tese, de beneficiar o grupo empresarial já seria apta à caracterização do ilícito.

123. Em outras palavras, não se faz necessário demonstrar a vantagem, dano ou benefício, porque, conforme anteriormente dito, o elemento resultado é dispensado quando a lei não exige sua ocorrência.

124. Idêntico raciocínio encontra suporte no âmbito penal, em que se dispensa a prática do ato de ofício pelo agente público no caso de crime de corrupção ativa, por se tratar de delito formal (ou de mera conduta). Vejamos:

PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. CORRUPÇÃO ATIVA. CRIME FORMAL. EVENTUAIS IRREGULARIDADES NO INQUÉRITO POLICIAL. AUSÊNCIA DE CONTAMINAÇÃO DA AÇÃO PENAL. INFORMAÇÃO SOBRE O DIREITO DE PERMANECER EM SILÊNCIO. NULIDADE RELATIVA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Supostas irregularidades ocorridas na fase de inquérito policial não têm o condão de contaminar a ação penal.

2. Eventual irregularidade na informação acerca do direito de permanecer em silêncio é causa de nulidade relativa, cujo reconhecimento depende da comprovação do prejuízo, o que não ocorreu no presente caso. 3. **O delito de corrupção ativa, por se tratar de crime formal, prescinde da**

efetiva obtenção da indevida vantagem para sua consumação.

4. Agravo regimental desprovido.

(STJ - AgRg no HC: 703604 PE 2021/0350664-1, Data de Julgamento: 10/05/2022, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/05/2022)

125. De todo modo, no caso em testilha, foi possível verificar a existência de informações privilegiadas e demais auxílios que impactaram, direta ou indiretamente, nas contratações entabuladas pelo grupo MAERSK com a Petrobras.

126. As informações privilegiadas consistiam na antecipação das contratações pretendidas pela Petrobras, o que dava ao grupo MAERSK vantagem estratégica em relação às concorrentes.

127.

[REDACTED]

128. Além das declarações, identificou-se demais auxílios prestados para facilitar as contratações pretendidas pelo grupo MAERSK, tal como o pedido, emanado do próprio ex-Diretor do setor responsável pelas licitações, de que a empresa fosse adicionada na lista de chamamento para participar dos certames.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

129. Há nos autos, ainda, indícios de outras irregularidades apontadas no relatório da comissão interna da Petrobras que beneficiaram o grupo MAERSK e geraram prejuízos à estatal.

130. Como já dito, a constatação desses elementos são prescindíveis à caracterização do ilícito.

131. No entanto, vale trazer registrar que essas irregularidades, ao contrário do que sustenta a defesa, não foram descartadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que, inclusive, deliberou pela instauração de Tomada de Contas Especial para fins de responsabilizar os gestores responsáveis pelos prejuízos identificados na contratação do Navio Maersk Virgule. Já em relação às outras irregularidades, o órgão de controle externo entendeu pela impertinência de seu aprofundamento naquele âmbito, suscitando diversos motivos, tais como tempo decorrido (em possível prejuízo à ampla defesa e ao contraditório), prescrição e constatação de que os fatos estariam sido apreciados por outros órgãos de controle (SUPER nº 2041442)

132. Assim, além de não se poder rechaçar a hipótese de dano ou prejuízo, a discussão desse ponto é prescindível para a responsabilização das entidades processadas.

3. DAS PENALIDADES SUGERIDAS

133. A Comissão processante concluiu pela imposição de sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fulcro no art. 88, III, da Lei nº 8.666/1993, às pessoa jurídicas A.P.MOLLER-MAERSK A/S (**APMM**); LR2 MANAGEMENT K/S (**LR2**); MAERSK BRASIL BRASMAR LTDA (MAERSK **BRASMAR**); e MAERSK SUPPLY SERVICE - APOIO MARÍTIMO LTDA (MAERSK **SUPLY**), todas pertencentes ao grupo econômico MAERSK.

134. Nos termos dos dispositivos utilizados como referência, a referida sanção pode ser aplicada nas situações em que as empresas demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração Pública em virtude de atos ilícitos praticados.

135. Como já delineado, a referida as empresas, agindo em comunhão de esforços e unidade de desígnios, subsidiaram, de julho de 2006 a março de 2014, o pagamento de vantagens indevidas, no montante de pelo menos R\$ 4.039.265,12 (quatro milhões, trinta e nove mil, duzentos e sessenta e cinco reais e doze centavos), ao ex-Diretor de Abastecimento da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), Paulo Roberto Costa, com o escopo de obter vantagens nos certames e contratações relacionados a afretamentos de navios destinados ao transporte de óleo cru e petróleo que eram celebrados com a referida estatal.

136. A situação possui peculiar seriedade, seja em razão da multiplicidade de condutas graves, seja por conta do elaborado e profissional esquema desenvolvido para realização desses pagamentos, seja ainda em função do grande volume monetário dessas transações.

137. Assim, parece acertada a sugestão da penalidade.

4. DA PRESCRIÇÃO

138. A questão já foi amplamente discutida durante a análise da tese trazida pela defesa, a partir do parágrafo 67.

139. De qualquer modo, vale ressaltar que os fatos apreciados nessa instância administrativa também constituem crime, qual seja, o de corrupção ativa (art. 333, "caput", Código Penal). Nessa linha intelectual, o prazo prescricional para aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.666/93, por força do que dispõe o art. 1º, §2º, da Lei nº 9.873/99 c/c art. 109, II, do Código Penal, é de 16 anos.

140. Por outro lado, a instauração de PAR interrompe a prescrição da ação punitiva, nos termos do inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/99:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

[...]

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato.

141. Logo, considerando que o PAR foi instaurado em 29/12/2020, a data limite para a aplicação da sanção recomendada é 29/12/2036.

5. CONCLUSÃO

142. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).

143. O expediente foi conduzido em consonância com o devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

144. No mérito, tratou adequadamente a questão e concluiu, de modo acertado, pela responsabilização da parte.

145. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela Comissão em seu Relatório Final, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Corregedoria-Geral da União e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129, de 2022, e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.

146. Por fim, nos termos do art. 56, III, in fine, da Portaria Normativa CGU nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão SUPER nº 2575573 subsequente.

147. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO LUIS BORGES CRUZ, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 19/01/2023, às 11:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificado [REDACTED] e o código [REDACTED]