



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

AO SENHOR CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, instaurada pela Portaria nº 2.047, de 21/06/2019, publicada no DOU nº 119, de 24/06/2019, e prorrogada pela Portaria nº 4.054, de 20/12/2019, publicada no DOU nº 247, de 23/12/2019, vem apresentar **RELATÓRIO FINAL**, no qual recomenda a aplicação à pessoa jurídica TELEFÔNICA BRASIL S.A., inscrita no CNPJ sob o nº 02.558.157/0001-62, doravante denominada Telefônica, da pena de multa no valor de **R\$ 978.992.661,80** (novecentos e setenta e oito milhões, novecentos e noventa e dois mil, seiscentos e sessenta e um reais e oitenta centavos), nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013, e da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846/2013, por dar, diretamente, vantagem indevida a agentes públicos, incidindo, assim, no ato lesivo tipificado no art. 5º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013, de acordo com as razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – INTRODUÇÃO

1. Preliminarmente, consideramos conveniente traçarmos algumas linhas acerca da estrutura jurídica brasileira em relação ao combate à corrupção, inclusive com a indicação de convenções internacionais nas quais o Brasil figura como signatário.
2. A Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18/05/2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31/01/2006. Tal Convenção dispõe sobre a prevenção e o combate à corrupção, exigindo de seus signatários estrita observância ao que fora avençado no referido diploma internacional.
3. A Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) contra a Corrupção teve a iniciativa inédita de trazer consigo, além de medidas preventivas, medidas punitivas aos atos de corrupção. Foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25/06/2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 07/10/2002.
4. A Convenção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais estipulou que o Estado participante deveria adequar sua legislação interna para que a conduta de oferecer, prometer ou entregar qualquer vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, de forma indireta ou indireta, fosse tipificada como crime.
5. A Convenção da OCDE sobre o combate à corrupção foi ratificada pelo Congresso Nacional em 15/06/2000, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 3.678, de 30/11/2000.
6. Esta Convenção também determina a responsabilização das empresas,

nos âmbitos penal, administrativo e civil, por atos de corrupção de funcionários públicos, praticados por seus funcionários e/ou representantes.

7. Nesse diapasão, o Estado Brasileiro editou a Lei nº 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção Empresarial (LAC) para, atendendo aos preceitos da Convenção da OCDE, determinar a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas que venham a praticar atos lesivos contra o patrimônio público ou estrangeiro, nos termos do art. 5º da citada norma.

8. Destacamos que, a partir da ratificação, pelo Congresso Nacional, de uma Convenção Internacional, esta passa a ser lei ordinária incorporada ao ordenamento jurídico pátrio.

9. Portanto, inequívoca a disposição do Estado Brasileiro em celebrar e convalidar acordos e convenções internacionais que abordam a prevenção e o combate à corrupção, culminando, no que se reveste como principal norma legal para os fatos tratados neste processo, com a edição da lei que, pela primeira vez em nosso país, responsabiliza objetivamente nas searas administrativa e civil as pessoas jurídicas que pratiquem atos de corrupção contra a administração pública, nacional e estrangeira.

10. Não restam dúvidas que a corrupção fere a democracia, o Estado de Direito, a economia e, dentre outros, o direito dos cidadãos a receberem do Estado uma prestação de serviços eficiente, eficaz e tempestiva, face aos escassos recursos públicos disponíveis para tanto.

11. Inclusive, no atual plano jurídico, em especial o constitucionalismo global, o combate à corrupção deve ser considerado um direito fundamental e constitucional da sociedade, com vistas a assegurar a realização das políticas e ações governamentais em prol dos contribuintes.

12. Neste aspecto, a Lei nº 12.846/2013 traz, como já abordado, a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas que, por meio de seus funcionários ou representantes, venham a cometer atos de corrupção. Além da aplicação das sanções em comento, a LAC busca fomentar a ética e a integridade quando da atuação das empresas, com vistas à mudança do ambiente empresarial brasileiro, abalado nos últimos anos com atos notórios de corrupção contra o Estado nacional e estrangeiros.

II – BREVE HISTÓRICO

13. Na data de 09/05/2019, foi noticiado pela imprensa brasileira a celebração de acordo entre a Telefônica e a *Securities and Exchange Commission* – SEC, agência federal do governo dos Estados Unidos da América responsável, dentre outras atribuições, pela regulação do setor de valores mobiliários, conforme a Nota Técnica nº 1151/2019/COREP (SEI 1148992).

14. Após o conhecimento dos fatos acima relatados, a Diretoria de Responsabilização de Entes Privados – DIREP encaminhou à Telefônica o Ofício nº 1123181/2019/CRG-CGU, de 24/05/2019 (SEI 1123181), informando que fora aberto procedimento para verificação da ocorrência de eventuais atos lesivos tipificados na Lei nº 12.846/2013 (LAC) praticados pela empresa, bem como solicitando informações sobre condutas trazidas no acordo firmado com a SEC.

15. A Telefônica, em resposta ao Ofício supracitado, informou, nos dizeres do documento SEI 1171950 (págs. 25/29), de 10/06/2019, que a SEC concluiu que os supostos atos lesivos (distribuição de ingressos da Copa das Confederações 2013

e da Copa do Mundo 2014 para agentes públicos) não observaram, exclusivamente, as disposições regulatórias sobre as obrigações de contabilização e controles internos às quais estão sujeitas as empresas que negociam títulos mobiliários nos Estados Unidos da América. A empresa destacou, ainda, que os fatos ora tratados não poderiam caracterizar atos de corrupção descritos na norma estadunidense *Foreign Corrupt Practices Act* - FCPA, que vetam o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos estrangeiros.

16. Apresentou, também, lista de dezessete servidores e empregados públicos que receberam ingressos para os eventos esportivos em questão.

17. Em decorrência do acordo, a Telefônica pagou multa no valor de US\$ 4,125,000.00 sem, contudo, admitir ou negar as conclusões da SEC.

18. A Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados - COREP concluiu pela instauração de processo administrativo de responsabilização - PAR em desfavor da Telefônica para apuração dos fatos concernentes ao acordo celebrado junto à SEC, conforme a Nota Técnica nº 1151/2019 (SEI 1148992).

19. Em 24/06/2019, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria nº 2.047, de 21/06/2019 (SEI 1155609), instaurando comissão de PAR para apuração dos fatos acima elencados.

III – RELATO

20. Em 24/06/2019, a instauração do PAR (SEI 1155609).

21. Em 25/06/2019, a CPAR se instalou e iniciou os trabalhos (SEI 1155810).

22. Em 28/06/2019, a CPAR notificou previamente a Telefônica (SEI 1158342).

23. Em 04/07/2019, a Telefônica confirmou o recebimento da notificação prévia e apresentou o Estatuto Social, a Ata da 351ª Reunião do Conselho de Administração e Procuração (SEI nº 1169833).

24. Em 11/07/2019, a Telefônica encaminhou petição informando que a empresa já respondera aos questionamentos feitos pelo Ofício nº 1123181/2019/DIREP/CRG-CGU, reiterando que os fatos do acordo com a SEC não configuram violações à Lei nº 12.846/2013. A empresa alegou que se reservava ao direito de indicar futuramente eventuais provas (SEI 1178039).

25. Em 25/07/2019, a CPAR encaminhou à Telefônica (i) Ata que deliberou pela juntada da cópia integral do processo nº 00190.104826/2019-75 aos autos do processo nº 00190.106166/2019-67 (SEI 1192192 e 1192682), e (ii) o Despacho SEI 1171955.

26. Em 30/07/2019, a CPAR deliberou por intimar a Telefônica para especificar provas que pretendesse produzir em momento anterior ao encerramento da fase de instrução processual. Tal deliberação foi encaminhada na mesma data à empresa (SEI 1196235, 1196345 e 1197579).

27. Em 05/08/2019, a Telefônica repete os termos da petição apresentada em 11/07/2019 (SEI 1178039) alegando, ainda, que não foram esclarecidas as condutas pelas quais a empresa estaria respondendo (SEI 1207033).

28. Em 17/08/2019, a Comissão deliberou por intimar a empresa para se manifestar acerca de novas informações apresentadas pela SEC (SEI 1212488 e 1212493) em relação a condutas supostamente indevidas praticadas pela Telefônica

(SEI 1218205).

29. Em 13/09/2019, o Senhor Diretor de Responsabilização de Entes Privados, em razão da juntada, pela Telefônica, de procuração que outorgou poderes ao Dr. Valdir Moysés Simão (SEI 1241023), declarou possuir amizade com o referido procurador, afastando-se do processo, nos termos do art. 20 da Lei nº 9.784/1998 (SEI 1250887).

30. Em 27/09/2018, a CPAR encaminhou à Telefônica o Termo de Indiciação (SEI 1264608), de acordo com o art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019 (SEI 1266097).

31. Em 29/10/2019, a empresa apresentou defesa escrita e respectivos anexos (SEI 1299099 e 1323826).

32. Em 19/11/2019, foi realizada reunião entre a CPAR e os procuradores da Telefônica, na sede da CRG/CGU (1319878), ocasião na qual a empresa apresentou memorial (SEI 1319899).

33. Por fim, em 23/12/2019, foi publicada no Diário Oficial da União (Seção 2 nº 247, pág. 68) a Portaria CRG nº 4.054, prorrogando por 180 dias os trabalhos da presente Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização.

IV - INSTRUÇÃO

34. A CPAR produziu as seguintes provas, de ofício:

a) cópia da decisão proferida pela *Securities and Exchange Commission* – SEC, referente ao término de investigação movida contra a Telefônica Brasil S.A., que culminou com o pagamento, pela última, de multa no valor de US\$ 4,125,000.00, em favor do governo do Estados Unidos da América (SEI 1115387). Tal investigação tratou da distribuição, pela Telefônica, de ingressos da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo 2014, a agentes públicos brasileiros;

b) cópia da manifestação da empresa Telefônica, de 10/06/2019, encaminhada à CRG em resposta ao Ofício nº 1123181/2019/DIREP/CRG-CGU (SEI 1123181), que requereu informações complementares sobre a investigação conduzida pela SEC;

c) cópia das informações adicionais sobre a investigação da empresa Telefônica, prestadas pela SEC em 30/07/2019, em resposta a solicitação formulada pela Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Gabinete do Ministro da CGU (SEI 1212488 E 1212493).

35. Cabe registrar que a empresa Telefônica não requereu a produção de provas.

V - INDICIAÇÃO, DEFESA E ANÁLISE

V.1 - Indiciação

36. A CPAR indiciou a Telefônica tendo em vista as provas acima listadas, que demonstraram inequivocamente a distribuição, pela empresa, de ingressos para a Copa do Mundo de 2014, realizada no Brasil, a agentes públicos.

37. A distribuição de ingressos para a Copa das Confederações de 2013 não foi considerada no presente processo administrativo de responsabilização, tendo em

vista que a Lei nº 12.846/2013 passou a vigorar a partir de 29/01/2014, momento posterior, portanto, ao referido evento.

38. Conforme anotado no Termo de Indicação (SEI 1264608), há farta documentação que comprova a entrega/distribuição de ingressos para a Copa do Mundo de 2014, com a expectativa da empresa obter vantagens indevidas.

V.2 - Defesa

39. A Telefônica, em sua defesa escrita (SEI 1299099), requereu o arquivamento do processo "*sem a imposição de qualquer tipo de sanção*", de acordo com os argumentos de defesa que passamos a expor abaixo:

- **argumento 1:** a empresa alega que as ações promocionais de distribuição de ingressos foram legais, lícitas e aderentes à moralidade, ao passo que a distribuição foi de interesse puramente institucional. A realização da Copa do Mundo 2014 no Brasil era uma grande oportunidade de divulgação das marcas da Telefônica, já que se tratava de um dos eventos esportivos mais importantes do mundo e, ainda, da forte ligação da empresa com os esportes. A distribuição de ingressos mirou principalmente o fortalecimento da marca VIVO. Não se tratou de beneficiar especialmente algumas pessoas, pois todos os convites foram distribuídos de modo legítimo e institucional;
- **argumento 2:** o inciso IV do art. 2º da Orientação Normativa CGU nº 1/2014 dispôs que a participação institucional de agente público, desde que aprovada pela direção do órgão, não estaria vedada pelo art. 1º da referida norma, que proibia a aceitação de ingressos por servidores jurisdicionados à CGU. Que a norma citada era aplicada a servidores públicos. Logo, a empresa não poderia saber se a aceitação dos ingressos por estes configuraria descumprimento da Orientação Normativa CGU nº 1/2014. Que a mera oferta de brinde ou presente a servidor público não configura ato ilícito administrativo. Se o servidor recebeu, a empresa não pode ser responsabilizada pelo juízo a ser feito pelo agente público. Que a publicação editada pela CGU, denominada "Guia sobre Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas", anota que a oferta de presentes é uma forma legítima da empresa se promover, e que tal prática é legítima e corriqueira no âmbito empresarial. Que a oferta de ingressos não pode ser considerada vantagem indevida, nos termos do inciso I do art. 5º, da Lei nº12.846/2013, pois tal conduta não está associada a uma contrapartida ou benefício específico para a empresa, conforme dispõe o art. 2º da LAC;
- **argumento 3:** que a Lei nº 12.846/2013 deve ser interpretada de modo que os atos de corrupção ativa devem ser considerados nos moldes do art. 333 do Código Penal, em atendimento às convenções da OEA, OCDE e ONU. Ou seja, há a exigência de contrapartida que se dá com a realização de ato ou omissão em favor do ofertante da vantagem indevida;
- **argumento 4:** que o Termo de Indicação (SEI 1264608) não indica qualquer contrapartida realizada (ação ou omissão) por servidor público em benefício da empresa, em troca do recebimento de ingressos. Portanto, as ações da Telefônica foram puramente institucionais, não havendo a possibilidade de a empresa ser responsabilizada neste processo;
- **argumento 5:** a empresa entende que o Termo de Indicação "parece basear-se de forma quase exclusiva no acordo assinado com a SEC". A Telefônica argumenta que os fatos analisados pela SEC foram meras violações a dispositivos contábeis previstos no FCPA e que não há na Lei nº 12.846/2013 disposições correspondentes às mencionadas violações de ordem contábil;
- **argumento 6:** a SEC não tratou no acordo firmado com a Telefônica de atos praticados pela empresa que poderiam ser enquadrados como atos de corrupção, descritos na sessão 78dd-1, do FCPA. Reafirma que a avença dizia respeito tão somente a atos de contabilização e controles internos referentes à distribuição de ingressos da Copa do Mundo 2014. Portanto, a empresa não pode ser punida com base na LAC, por atos que não estejam tipificados nesta norma, e
- **argumento 7:** a Telefônica argumenta que, em caso de aplicação, por esta Comissão, da sanção administrativa de multa, conforme o inciso I do art. 6º da LAC, o valor máximo seria

de R\$ 1.450.550,83, pois, pelo fato de não existir vantagem auferida pela empresa, teria que ser considerado o valor de R\$ 483.516,95, que corresponde ao preço total dos ingressos que foram distribuídos aos agentes públicos.

V.3 - Análise

40. Esta Comissão, com fulcro nas disposições da Lei nº 12.846/2013, entende que os argumentos trazidos pela Telefônica não merecem ser acolhidos. Passemos, assim, à análise dos pontos apresentados na defesa escrita da empresa Telefônica.

- **contra-argumento 1:** Cabe anotar, inicialmente, que o ato lesivo disposto no inciso I do art. 5º, da Lei nº 12.846/2013, configura-se como ato ilícito formal. Ou seja, a mera ocorrência da conduta é suficiente para a consumação da infração, sendo a obtenção do resultado mero exaurimento do tipo ora tratado. Dessa forma, no âmbito da responsabilidade objetiva trazida pela Lei Anticorrupção, a oferta de vantagem indevida a agentes públicos, por si só, basta para que a empresa responda pela prática de atos lesivos. Portanto, não cabe sequer considerar a existência de contrapartida por parte de agente público para que haja a realização do ato lesivo. Também fica afastada, em sede de responsabilização objetiva, a análise da existência de culpa ou dolo em relação aos atos praticados pelos representantes da Telefônica, já que, como já destacado, pune-se a conduta caracterizada como infração, pela LAC. Esta CPAR entende, em que pese as razões apresentadas pela Telefônica no sentido de que a distribuição de ingressos foi estritamente institucional, que a ação ora tratada se enquadra no tipo disposto no inciso I do art. 5º da LAC, ao passo que os ingressos foram dados a agentes públicos com o claro intuito de obtenção de vantagens indevidas. Conforme já anotado no Termo de Indiciação (SEI 1264608), a Telefônica afirmou expressamente que a distribuição de ingressos a agentes públicos era muito importante, tendo em vista “as ações que cada convidado já efetivamente realizou em favor da empresa” (mensagem eletrônica de 27/05/2014, págs. 394 e seguintes – SEI 1212493). Vale frisar que, em 11/06/2014, o gerente da diretoria de relações institucionais e corporativas da Telefônica informou a funcionários da empresa que os meios de comunicação haviam solicitado a relação dos convidados da empresa para os jogos da Copa do Mundo 2014. O gerente orientou, então, sigilo absoluto sobre a relação dos convidados e que a lista teria “acesso muito restrito” (e-mail, pág. 400 – SEI 1212493). Também não merece guarida a afirmação da empresa que a distribuição de ingressos não visava beneficiar especialmente algumas pessoas. Foram entregues ingressos a agente público que teria “*aberto portas*” no Poder Legislativo federal e que a empresa precisaria no futuro de sua ajuda (item 12 do Termo de Indiciação). Houve também a entrega de ingressos a servidor público responsável por desembarques alfandegários que teriam beneficiado a Telefônica (item 13 do Termo de Indiciação). Mensagens eletrônicas trocadas por funcionários da empresa tratam da distribuição de ingresso da Copa de Mundo 2014 para tal funcionário em troca de “apoio contínuo” à Telefônica (item 9 do documento de págs. 1/7 – SEI 1171950). Resta inequívoco que ao servidor público, seja qual for a situação, é taxativamente proibido prestar apoio a empresas. Deve, tão somente, executar suas tarefas institucionais observando integralmente os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, dentre outros. A empresa, por meio da distribuição de ingressos, busca que o servidor lhe dê apoio contínuo (ato indevido, por parte do servidor). Tal ação da Telefônica afronta, portanto, tanto a Lei nº 12.846/2013 quanto a Lei nº 8.112/1990. Há, ainda, uma relação de servidores públicos da Superintendência da Zona Franca de Manaus/SUFRAMA, do Ministério da Economia (pág. 714 – SEI 1212493 – item 33 do Termo de Indiciação SEI 1264608) que, conforme a Telefônica, colaboraram com a empresa liberando material da Vivo retido na SUFRAMA de Manaus/AM. Há planilhas com a indicação de vários agentes públicos a serem contemplados com ingressos, pois a empresa teria grande interesse institucional em relacionamento com tais agentes (págs. 725/782 – SEI 1212493). Salientamos que a defesa apresentada pela Telefônica não contestou diretamente nenhuma das informações sobre a distribuição de ingressos aos servidores supracitados;
- **contra-argumento 2:** Vale registrar, novamente, que a Lei nº 12.846/2013 trata das

condutas tipificadas em seu texto sob a ótica da responsabilização objetiva. Reafirmamos que, neste caso, não há que se demonstrar um resultado para que a empresa venha a responder pela prática do ato lesivo descrito no inciso do art. 5º. A responsabilidade objetiva afasta a argumentação em relação à culpa ou dolo por parte da pessoa jurídica, em decorrência de atos praticados por seus representantes que sejam tipificados como ilícitos pela LAC. Repetimos que, em caso de haver a conduta ilícita, a empresa enquadra-se no ato ilícito em debate, apenas por ter oferecido vantagem indevida a agentes públicos, qual seja a entrega de ingressos do campeonato mundial de futebol masculino em 2014. É fundamental registramos que, em decorrência da aceitação dos ingressos, por parte dos servidores públicos federais, estes terão suas condutas apuradas em processos administrativos disciplinares, nos termos da Lei nº 8.112/1990. A empresa alegou, ainda, que a Orientação Normativa CGU nº 1/2014 não proibiu a participação institucional de servidores públicos na Copa do Mundo 2014, desde que tal participação fosse aprovada pela direção do órgão/entidade. A participação institucional, definida pelo §1º do art. 2º da Orientação Normativa em tela, é a que diz respeito à representação do órgão, sua imagem, função ou finalidade, ou que atenda a razões de interesse público. Já o §2º determina que deve haver a motivação da participação institucional do servidor público. Pelo acima exposto, a Telefônica, de acordo com as informações constantes no presente processo, destinou ingressos a agentes públicos que já a teriam apoiado. Ou seja, não há que se falar em participação institucional dos agentes públicos agraciados com ingressos, já que tal “presente” visava a retribuição a apoios prestados pelos servidores à empresa. A Telefônica aduz que não poderia ser responsabilizada por condutas indevidas de servidores que teriam aceitado os ingressos. Ora, o aceite dos servidores se casa ao ato lesivo praticado pela empresa consubstanciado na distribuição de ingressos para obtenção de vantagens indevida para seu próprio proveito (inciso I do art. 5º da Lei Anticorrupção). A conduta dos servidores deve, inclusive, ser objeto de investigação nos respectivos órgãos públicos. Nos autos do processo nº 00190.106166/2019-67, consta o documento de págs. 236/242 (SEI 1212493), em que a Telefônica determina que ingressos não podem ser distribuídos de modo a influenciar uma decisão a favor da empresa. A oferta de presentes de alto valor também é proibida pela Telefônica. A distribuição dos ingressos a servidores públicos e políticos brasileiros foi, inclusive, assunto tratado em reunião realizada pelo Comitê de Auditoria da empresa, pois houve dois casos de supostos descumprimento dos princípios éticos da Telefônica (pág. 489 – SEI 1212493). O “Guia sobre Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas” publicado e editado pela CGU, o qual é expressamente citado na defesa em análise, expressamente afirma de forma clara e objetiva que “o oferecimento de cortesias a agente público ou pessoas a ele relacionadas pode ser caracterizado como pagamento de vantagem indevida.” (...) “Recomenda-se muita cautela com a oferta e o pagamento de hospitalidades, brindes e presentes a agentes públicos estrangeiros, pois podem ser entendidos, a depender da situação, como uma vantagem indevida, não somente pela Lei nº 12.846/2013, mas também por outras legislações como, por exemplo, o FCPA4 (Foreign Corrupt Practices Act) e o UK Bribery Act5”. Ademais, conforme consignado acima, resta expresso na Lei nº 12.846/2013, a qual teve vigência a partir de 29/01/2014, a tipificação do ato lesivo de oferecimento de vantagem indevida, sendo certo que *ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece* (Art. 4º da LINDB);

- **contra-argumento 3:** desde já destacamos que a aceitação da vantagem indevida pelo servidor, bem como o resultado da ação ou omissão deste são meros exaurimentos do ato lesivo tipificado no inciso I do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, passando a assumir tal ato a característica de crime formal, que se consuma na prática da ação. A Lei Anticorrupção determina, em seu art. 2º, que as empresas serão responsabilizadas OBJETIVAMENTE, nos âmbitos civil e **administrativo**, pela prática dos atos lesivos praticados em seu interesse. A responsabilidade objetiva independe de culpa ou dolo. Ou seja, basta a ocorrência da conduta lesiva descrita na norma, no presente caso dar, oferecer ou simplesmente prometer vantagem indevida a agente público, para que se configure tal responsabilidade. As pessoas jurídicas (empresas) não atuam com culpa ou dolo, pois não possuem vontade. Em decorrência da assinatura dos tratados anticorrupção pelo Governo

brasileiro, surgiu a necessidade de se responsabilizar administrativamente as empresas pelos atos de corrupção praticados por seus dirigentes. Contudo, não cabe, em sede de responsabilidade objetiva, a necessidade de comprovação de contrapartida, seja por ação ou omissão em favor do ofertante da vantagem indevida. Tal argumentação desconsidera a distinção ou pretende confundir as modalidades de responsabilização (subjéctiva e objectiva), como quer fazer a Telefônica. A responsabilidade subjéctiva é a que exige a existência de culpa ou dolo, ou seja, é a responsabilidade atribuída a pessoa física que decorre da prática de ato (elemento volitivo) que cause prejuízo a outrem. A responsabilização objectiva é a forma de se atribuir responsabilidade às empresas por atos indevidos praticados por seus sócios/dirigentes/representantes, como já anteriormente abordado. Inclusive, a responsabilidade objectiva tem previsão constitucional no ordenamento pátrio (§6º do art. 37 da CF 1988). Citamos, também, a Lei nº 9.605/1998, que prevê a responsabilização das pessoas jurídicas pela prática de infrações ambientais;

- **contra-argumento 4:** como demonstrado no contra-argumento 3, não há necessidade de indicação no Termo de Indiciação de qualquer contrapartida realizada por servidor público em decorrência de vantagem indevida oferecida pela empresa, pelo fato de que o ato lesivo, na responsabilidade objectiva, ocorre com a simples oferta da vantagem, pois o resultado é mero exaurimento. Contudo, há a demonstração de contrapartida inequívoca no caso do agente público do Poder Legislativo federal e do servidor da SUPRAMA (itens 12 e 13 do Termo de Indiciação);
- **contra-argumentos 5 e 6:** o acordo firmado entre a Telefônica e a SEC não produz nenhum tipo de efeito vinculante perante qualquer órgão público brasileiro, seja nas esferas administrativa, legislativa ou judiciária, bem como nas esferas federal, estadual, municipal ou distrital. Foi um acordo celebrado com autoridade pública estrangeira que não gera nenhuma repercussão civil, administrativa ou judicial em relação aos Poderes e entes federados da República brasileira. Por conta do dever-poder de apuração de todo e qualquer ato contrário às normas da Administração Pública, aos órgãos públicos, neste caso à Corregedoria-Geral da União, cabe investigar os atos lesivos praticados por empresas e aplicar as sanções administrativas correspondentes, de forma razoável e proporcional. Portanto, os argumentos trazidos pela Telefônica de que as violações contábeis tratadas no acordo com a SEC não têm correspondência com os atos lesivos previstos na LAC não podem, de forma alguma, serem acolhidos. Há, como já exaustivamente demonstrado, elementos suficientes no processo que autorizam o enquadramento das condutas praticadas pela empresa no inciso I do art. 5º da Lei nº 12.846/2013; e
- **contra-argumento 7:** a Lei nº 12.846/2013 estabelece que o valor da multa será de 0,1 a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR (no presente caso, 2018), excluídos os tributos. E que, quando for possível estimar a vantagem auferida em decorrência do ato lesivo praticado pela empresa, tal vantagem será o valor mínimo da multa. Lembramos que, nos termos do § 2º do art. 20, do Decreto nº 8.420/2015, vantagem auferida *“equivale aos ganhos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica que não ocorreriam sem a prática do ato lesivo, somado, quando for o caso, ao valor correspondente a qualquer vantagem indevida prometida ou dada a agente público ou a terceiros a ele relacionados”*. Quer a Telefônica fazer valer, alegando não ser possível estimar a vantagem auferida, que a multa seja, caso aplicada, no máximo, o triplo do valor gasto com os ingressos distribuídos aos agentes públicos. Ora, não há qualquer fundamento legal para que tal alegação prevaleça. Como já anotado, o valor da multa estará no intervalo entre 0,1 e 20% do faturamento bruto da empresa no exercício de 2018, menos os impostos, nos termos exatos do inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846/2013. Define, ainda, que, caso seja possível determinar o valor da vantagem auferida, esta será o valor mínimo da multa. No presente processo, não foi possível a quantificação da vantagem auferida, pois a Comissão não teve acesso a informações referentes aos supostos ganhos percebidos pela Telefônica S/A em decorrência das vantagens indevidas efetivamente propostas/entregues a agentes públicos. Daí, não há qualquer fundamento jurídico para que a alegação da empresa seja considerada, pois a multa terá, neste caso concreto, valor mínimo de 0,1 e máximo de 20% do faturamento do exercício anterior à instauração deste PAR. Frisamos, novamente, que a obtenção da vantagem auferida não é elemento necessário para a responsabilização da

pessoa jurídica, conforme os ditames da LAC. O mero oferecimento de vantagem indevida a agente público configura ato lesivo, surgindo, então, a responsabilização objetiva da empresa que oferecera a vantagem. De acordo com as informações prestadas pela Receita Federal (SEI 1400014 – processo nº 00190.106168/2019-56), o faturamento da Telefônica em 2018 foi de R\$ 45.747.320.645,15. Portanto, inicialmente, o valor mínimo da multa é de R\$ 45.747.320,64. Mas, como será abaixo demonstrado, o valor da multa que será aplicada à Telefônica é de R\$ 978.992.661,80, nos termos dos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013, e dos artigos 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015.

VI - RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

41. A CPAR recomenda a aplicação à sociedade empresária Telefônica da pena de multa no valor de R\$ 978.992.661,80, nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013, por dar diretamente vantagem indevida a agente público, incidindo no ato lesivo tipificado no art. 5º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013.

42. A multa foi calculada com base nas três etapas disciplinadas pelo art. 6º da Lei nº 12.846/2013 c/c arts. 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa.

43. Em relação à primeira etapa, a base de cálculo foi de R\$ 45.747.320.645,15.

44. Esse montante emanou de:

- receita bruta: R\$ 59.574.756.414,57, referentes à receita operacional bruta consolidada da Telefônica no ano de 2018 (último exercício anterior ao da instauração do PAR, que foi instaurado por esta CGU em 24/06/2019), em conformidade com as informações constantes no Ofício nº 21/2020 – RFB/SUFIS, de 07/01/2020, que, por sua vez encaminhou a Nota nº 9/2020 – RFB/Copes/Diaes, de 07/01/2020 (SEI 1400014 – processo nº 00190.106168/2019-56);
- excluídos os tributos sobre ela incidentes: R\$ 13.827.435.769,42, relativos aos impostos e contribuições/devoluções e abatimentos consolidados da empresa, no ano de 2018 (último exercício anterior ao da instauração do PAR, que foi instaurado por esta CGU em 24/06/2019), de acordo com a já mencionada Nota nº 9/2020 – RFB/SUFIS, de 07/01/2020 (SEI 1400014 – processo nº 00190.106168/2019-56).

45. No tocante à segunda etapa, a alíquota foi de 2,14%, valor equivalente à diferença entre 5% dos fatores de agravamento e 2,86% dos fatores de atenuação.

46. O valor dos fatores agravantes originou-se da soma de:

- 2% - tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou **gerencial** (*grifo nosso*) da pessoa jurídica, conforme o inciso II do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015. Fazemos referência a plena participação do gerente da Diretoria de Relações Institucionais e Corporativas da empresa Telefônica Brasil S/A, que orientou os funcionários em relação a necessidade de sigilo sobre a lista dos convidados que receberiam ingressos, tendo em vista solicitação feita pela imprensa para ter acesso ao documento. De posse dos documentos apresentados pela Telefônica, no que se refere ao programa de integridade (processo nº 00190.110536/2019-61), especialmente em relação à estrutura da empresa, foi possível verificar que o cargo de gerência traz consigo atribuições importantes em relação a decisões negociais e, também, estratégicas. Portanto, inequívoca a ciência e tolerância com os atos lesivos praticados pela Telefônica em nível gerencial. Tais condutas do gerente supracitado constam no Termo de Indiciação (SEI 1264608) e, também, no presente Relatório Final, notadamente no item 40, contra-argumento 1 (e-mail, pág. 400 – SEI 1212493); e
- 3% - contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesada, na data da prática

dos atos lesivos, em observância ao disposto pelo inciso VI do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015. A alínea 'c' do referido inciso informa que será considerado o percentual de 3%, no caso da empresa ter mantido contratos com o órgão lesado. No caso aqui analisado, a Telefônica manteve contrato com os seguintes órgãos lesados, posto que os servidores de tais órgãos/entidades receberam ingressos para a Copa do Mundo 2014: Eletrobrás, Caixa Econômica Federal - CEF, Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, Comando do Exército Brasileiro, Departamento de Polícia Federal - DPF, Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, e Presidência da República. A soma dos valores de todos os contratos acima elencados, conforme os documentos SEI 1377930, 1381671, 1385042, 1391134, 1391214, 1391232, 1410526, 1396395, 1412221 e 1412245, todos do processo nº 00190.106168/2019-56, perfaz o montante de 249.370.652,72. Sendo assim, está devidamente demonstrada a aplicação do percentual de 3%.

47. Por sua vez, o valor dos fatores atenuantes formou-se da soma de:

- 1% - grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, de acordo com o inciso III do art. 18, do Decreto nº 8.420/2015. A Telefônica, em resposta ao Ofício nº 1123181/2019/CRG-CGU, de 24/05/2019 (SEI 1123181), apresentou as informações trazidas pelo documento SEI 1171950 (págs. 25/29), de 10/06/2019, relatando o pagamento de multa no valor de US\$ 4,125,000.00 à *Securities and Exchange Commission – SEC*, em decorrência da empresa não ter observado disposições regulatórias sobre as obrigações de contabilização e controles internos às quais estão sujeitas as empresas que negociam títulos mobiliários nos Estados Unidos da América. Contudo, a Telefônica não admitiu ou negou as conclusões da SEC. A Telefônica apresentou, ainda, lista com a indicação de servidores e empregados públicos que receberam ingressos para a Copa das Confederações 2013 e para a Copa do Mundo 2014; e
- 1,86% - comprovação da pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, nos ditames do inciso V do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015. A Comissão realizou a análise do programa de integridade apresentado pela Telefônica (documentos juntados ao processo nº 00190.110536/2019-61). Diante das informações prestadas pela empresa, o percentual obtido pela análise foi de 1,86%, de acordo com os parâmetros analisados na planilha de avaliação, devidamente justificados. A íntegra da análise do programa de integridade encontra-se no documento SEI 1413451.

48. Em atinência à terceira etapa, os limites mínimo e máximo foram de R\$ 45.747.320,64 e R\$ 9.149.464.129,03, respectivamente.

49. Considerando que a base de cálculo foi o faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, o limite mínimo de R\$ 45.747.320,64 emanou de 0,1% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, tendo em vista a impossibilidade de estimação da vantagem auferida pela pessoa jurídica no caso concreto.

50. Já o limite máximo de R\$ 9.149.464.129,03 decorreu de 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, haja vista a impossibilidade de estimação da vantagem auferida ou pretendida pela pessoa jurídica no caso concreto.

51. Portanto, como a base de cálculo foi o faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR (R\$ 59.574.756.414,57) e a alíquota, consideradas as situações agravantes e atenuantes para a definição do valor da multa, em observância aos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015 (itens 46 e 47 supra) foi de 3,5%, **a multa equivale ao montante de 978.992.661,80**, excluídos os tributos (R\$ 13.827.435.769,42), valor que se enquadra entre os limites mínimo (R\$ 45.747.320,64) e máximo (R\$ 9.149.464.129,03) estabelecidos pelo ordenamento jurídico, qual seja o art. 6º, inciso. I da Lei nº 12.846/2013.

52. Por sua vez, a publicação extraordinária da decisão administrativa tem

previsão normativa no inciso II do art. 6º, da Lei nº 12.846/2013; c/c o art. 24 do Decreto nº 8.420/2015.

53. As peculiaridades do caso concreto, exaustivamente tratadas no presente expediente, apontam para a incidência da publicação extraordinária no prazo mínimo estipulado pela legislação.

54. Portanto, a Telefônica deve promover publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, a suas expensas, cumulativamente:

- em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 30 dias; e
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 dias.

VII - CONCLUSÃO

55. Em face do exposto, com fulcro nos arts. 12 e 15 da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 9º, parágrafos 4º e 5º, do Decreto nº 8.420/2015 c/c art. 21, par. único, inc. VI, alínea “b”, item 4, e art. 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a Comissão decide:

- recomendar a aplicação à empresa Telefônica da pena de multa no valor de R\$ 978.992.661,80 e da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora;
- lavrar ata de encerramento dos trabalhos;
- encaminhar o PAR à autoridade instauradora; e
- propor o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica.



Documento assinado eletronicamente por **ANDREA CRISTINA ROSA MENDES, Membro da Comissão**, em 03/03/2020, às 08:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARCOS MENDONCA DA SILVA, Presidente da Comissão**, em 03/03/2020, às 09:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1413991 e o código CRC 212317D8