



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

AO SENHOR CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, instaurada pela Portaria nº 3.664, de 18/11/2019, publicada no DOU nº 224, de 20/11/2019, que teve a conclusão de seus trabalhos prorrogada pela Portaria nº 1.123, de 15/05/2020, publicada no DOU nº 93, de 18/05/2020, ambas da lavra do Senhor Corregedor-Geral da União, da Controladoria-Geral da União, vem apresentar **RELATÓRIO FINAL**, no qual recomenda a aplicação à pessoa jurídica BRVR FILMES Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 07.949.950/0001-06, doravante denominada BRVR, da sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, disposta no inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/1993, por ter demonstrado, em decorrência dos atos ilícitos que praticou, não possuir idoneidade para contratar com a Administração Pública, incidindo no ato lesivo tipificado no art. 88, inc. III, da Lei nº 8.666/1993, 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 direta ou indireta, fosse tipificada como crime.
5. A Convenção da OCDE sobre o combate à corrupção foi ratificada pelo Congresso Nacional em 14/06/2000, 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.
 10. Não obstante todas as convenções internacionais contra a corrupção mencionadas e a edição da LAC, importante registrar que a Lei nº 8.666/93 já trazia consigo possibilidades de penalização de empresas que eventualmente tenham praticado, concorrido ou participado de atos relacionados a fraudes em licitação.
 11. 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.
 12. 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.

II – BREVE HISTÓRICO

13. Em decorrência do Acordo de Leniência firmado entre a Controladoria-Geral da União – CGU, a Advocacia-Geral da União – AGU, o Ministério Público Federal – MPF (interveniente anuente), e as empresas Mullen Lowe Brasil Publicidade Ltda. (antes denominada Borghi Lowe, inscrita no CNPJ sob o nº 61.067.377/0001-52) e FCB Brasil Publicidade e Comunicação Ltda. (CNPJ nº 46.516.712-0001-69), esta Corregedoria-Geral da União teve acesso a uma lista de empresas apresentada pelas referidas pessoas jurídicas, onde constam outras empresas que teriam praticado atos ilícitos na execução de contratos administrativos da Administração Pública Federal, nos dizeres da Nota Técnica nº 1911/2019/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1321133).
14. A referida Nota Técnica informa que a BRVR teria realizado pagamentos às empresas LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda. e Limiar Consultoria e Assessoria em Comunicação Ltda., sem que essas, contudo, tenham prestado quaisquer serviços a empresa processada.
15. Registramos que as empresas LSI Ltda. e Limiar Ltda. foram empresas “de fachada”, utilizadas pelo ex-deputado federal André Vargas, para recebimento de vantagens indevidas, em razão da atuação do ex-parlamentar junto à Caixa Econômica Federal – CEF e Ministério da Saúde para que a agência de publicidade Borghi Lowe se sagrasse vencedora de certame licitatório, cujo objeto era a prestação de serviços de publicidade e propaganda para as instituições federais.
16. Das licitações em tela, resultaram os contratos nº 4131/2008, nº 1027/2013 e nº 310/2010, celebrados entre a CEF ou Ministério da Saúde e a Borghi Lowe.
17. A BRVR foi subcontratada pela Borghi Lowe para prestar serviços no âmbito dos três contratos administrativos anotados ao item anterior.
18. Ainda de acordo com a Nota Técnica nº 1911/2019/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1321133), os pagamentos realizados pela BRVR, indicados pela Borghi Lowe, em favor das empresas do ex-deputado André Vargas, seriam a título de bônus de volume de produção, embora tivessem, na verdade, finalidade de pagamento de propina, em retribuição aos contratos obtidos pela Borghi Lowe.
19. Conforme o Termo de Indiciação (SEI 1408462), houve simulação de prestação de serviços em favor da BRVR, pelas empresas ligadas a André Vargas, quais sejam as supracitadas LSI Ltda. e Limiar Ltda. Tal informação encontra-se consignada na sentença de primeiro grau, prolatada pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, nos autos da Ação Penal nº 5023121-47.2015.4.04.7000.
20. Tais pagamentos ocorreram (i) de junho de 2010 a setembro de 2011, no valor de R\$ 112.412,14, à Limiar Ltda., e (ii) de março de 2012 a outubro de 2013, no valor de R\$ 229.557,10, à LSI Ltda., de acordo com as informações da Nota Técnica nº 1911/2019/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1321133).
21. Importa registrar que a sentença indicada na referida nota asseverou que *“não há causa lícita para que os repasses fossem feitos à LSI e à Limiar, e não à Borghi Lowe, responsável pela intermediação das subcontratações”*. A 13ª Vara Federal de Curitiba/PR entendeu que o pagamento somente se justificaria se fosse endereçado à empresa Borghi Lowe ou a empresas que faziam parte de seu grupo

econômico. E, por não haver nenhuma relação entre a LSI Ltda. e a Limiar Ltda. com a Borghi Lowe, contratada pela CEF e pelo Ministério da Saúde, os pagamentos feitos pela BRVR seriam a propina destinada a André Vargas, que assegurou a contratação da Borghi Lowe, pela Caixa Econômica Federal e pela referida Pasta.

22. No bojo da ação penal nº 5023121-47.2015.4.04.7000, há depoimento dos representantes da BRVR, junto à Receita Federal, informando que não houve qualquer tipo de serviço prestado pelas empresas Limiar e LSI.
23. Já no procedimento fiscal nº 0910200-2014-01225-2, da Receita Federal, o representante legal da BRVR afirmou que não havia contratos entre a processada e as empresas de fachada do ex-parlamentar André Vargas. Disse, ainda, que os pagamentos ocorreram por expressa solicitação da Borghi Lowe, como dispõe o item 13 da Nota Técnica nº 1911/2019/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1321133).
24. A Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados – COREP concluiu pela instauração de processo administrativo de responsabilização – PAR em desfavor da BRVR para apuração dos fatos aqui apresentados (Nota Técnica nº 1911/2019/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG - SEI 1321133).
25. Em 20/11/2019, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria nº 3.664, de 18/11/2019 (SEI 1320910), instaurando comissão de processo administrativo de responsabilização de pessoa jurídica, e em 18/05/2020, a Portaria nº 1.123, de 15/05/2020 (SEI nº 1496784), prorrogando o prazo para conclusão dos trabalhos apuratórios.

II – RELATO

26. Em 20/11/2019, a instauração do PAR (SEI 1320910).
27. Em 02/03/2020, a CPAR encaminhou à BRVR o Termo de Indiciação (documentos SEI 1413544 e 1413549), de acordo com o art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019.
28. Em 15/04/2020, a empresa apresentou defesa escrita e respectivos anexos. (SEI 1462769).
29. Em 18/05/2020, a prorrogação do PAR (SEI nº 1496784)

III – INSTRUÇÃO

30. Em relação à instrução do processo nº 00190.111058/2019-51, a comissão informa que não produziu provas.
31. O conjunto probatório e fático trazido em sede de juízo de admissibilidade, realizado pela Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados, de acordo com as informações constantes na Nota Técnica nº 1911/2019/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1321133), foi considerado, pelo senhor Corregedor-Geral da União, suficiente para a instauração de comissão de processo administrativo de responsabilização, com a publicação da Portaria nº 3.664 (SEI 1320910).
32. Contudo, vale citar que as informações relacionadas (i) à Ação Penal nº 5023121-47.2015.4.04.7000, processo que tramitou na 13ª Vara Federal de Curitiba/PR (SEI 1321130); (ii) ao documento confeccionado pela Secretaria de Pesquisa e Análise da Procuradoria-Geral da República, para auxílio dos trabalhos desenvolvidos pela força-tarefa da Operação Lava-Jato (Informação nº 113/2015 – SEI 1321130); e (iii) ao procedimento fiscal nº 0910200-2014-01222-8, instaurado pela Receita Federal (SEI 1321130) foram exaustivamente analisadas pela COREP/DIREP.
33. Da análise acima indicada, teve origem a Nota Técnica nº 1911/2019/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1321133) que, como anteriormente destacado, concluiu pela *“existência de indícios suficientes de autoria e materialidade de prática irregular por parte da empresa Zulu Filmes Ltda., CNPJ 07.949.950/0002-97 (matriz: BRVR Filmes Ltda., CNPJ 07.949.950/0001-06), sob a ótica da Lei nº 8.666, de 1993, ao efetuar pagamentos em contas de empresas de fachada, que não lhes tinham prestado qualquer serviço, valores estes utilizados para o pagamento de vantagem indevida ao então parlamentar André Vargas”*.
34. Cabe registrar que a empresa BRVR não requereu a produção de provas.

IV – INDICIAÇÃO, DEFESA E ANÁLISE

IV.1 – Indiciação

35. A CPAR indiciou a BRVR com base nas informações e conclusão dispostas na Nota Técnica nº 1911/2019/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1321133), que demonstraram, de maneira inequívoca, a inidoneidade para contratar com a Administração em virtude do inciso III do art. 88 da Lei n.º 8.666/93.
36. Tal ato lesivo tomou forma diante dos pagamentos feitos pela pessoa jurídica processada em favor das empresas de fachada do ex-parlamentar André Vargas, quais sejam a Limiar Consultoria e Assessoria Ltda., e a LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda. Lembramos novamente que os pagamentos ocorreram para que o senhor André Vargas recebesse vantagens indevidas, em razão de ter atuado a favor da empresa Borghi Lowe, para que esta vencesse certame licitatório realizado pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério da Saúde, cujo objeto era a contratação de serviços de publicidade e propaganda.
37. Pelos fatos elencados no item anterior, a comissão processante considerou que a BRVR deve responder pela conduta ilegal que teve, contribuindo para que a empresa Borghi Lowe praticasse atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação, nos termos do inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/1993.

IV.2 – Defesa

38. A BRVR, de acordo com os termos da defesa escrita (SEI 1462769), requereu o reconhecimento da pretensão punitiva e o julgamento de total improcedência do PAR, conforme os argumentos que seguem:
 - argumento 1: argui que a pretensão punitiva está prescrita. Vencido certo lapso de tempo da atuação ilícita, o Estado-administração não pode, ou melhor, não deve sancionar o particular, produzindo-se, então, a prescrição, dado que ocorre a perda do direito à pretensão. Alega que deve ser considerado o prazo prescricional de cinco anos da Lei nº 9.873/1999, cujo início da contagem se dá na data da prática do ato, ou no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Para fundamentar o alegado, junta decisões de tribunais brasileiros. Aduz ainda que o fato é conhecido da Administração Pública há mais de cinco anos, uma vez que a Receita Federal, primeiro órgão a investigar mais especificamente a questão objeto dos autos, requisitou os primeiros esclarecimentos à indiciada em 19 de novembro de 2014, ou seja, evidente que as autoridades públicas tomaram conhecimento da suposta irregularidade antes desta data. E finaliza esclarecendo que o presente PAR foi instaurado em 18 de novembro de 2019 e, portanto, estaria prescrita a pretensão punitiva, pois já havia se passado os 5 anos mencionados anteriormente;
 - argumento 2: expõe que é totalmente infundada a pretensão de declarar inidônea a empresa, uma vez que, como a sanção administrativa tem como base conceitos inerentes ao sistema penal, a empresa indiciada não pode ser penalizada por atos escusos supostamente praticados por outro indivíduo, de acordo com o princípio da individualização das penas. Aduz que o art. 88 da Lei nº 8.666/1993, ao dispor acerca da repreensão à conduta inidônea, estabelece como ponto central a efetiva configuração do liame material e subjetivo, e, portanto, como as transferências realizadas às empresas Limiar e LSI foram procedidas a título de Bônus de Volume da Produção (BV), seguindo orientações da Borghi Lowe, prática comum no mercado publicitário, é evidente que não houve conduta dolosa ou negligente por parte dos indiciados. Esclarece que a real natureza do relacionamento entre a Borghi Lowe e as empresas Limiar e LSI era de total desconhecimento da indiciada, estando completamente fora de sua capacidade a ciência do caráter ilícito dos pagamentos efetuados, e, por isso, exigir tal grau de conhecimento por parte da indiciada seria exceder o esperado ao “bônus pater famílias”, de modo que sua conduta não pode ser caracterizada nem como dolosa nem como culposa em sentido estrito.

IV.3 – Análise

39. Esta comissão processante entende que os argumentos apresentados pela BRVR não merecem prosperar. Segue a análise dos termos da defesa da empresa processada.
- análise 1: a alegação quanto à prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública não merece acatamento. De fato, não há na Lei nº 8.666/1993 norma relacionada ao prazo prescricional para aplicação de penalidades às empresas que demonstrem inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público. Dessa forma, o Estado deve se socorrer à Lei nº 9.873/1999, cuja edição teve como objetivo estabelecer prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. O art. 1º da referida lei prevê que “prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.”, isto é, no caso concreto o último pagamento indevido se deu em outubro de 2013 e, portanto, em tese, a prescrição teria ocorrido em outubro de 2018. Ocorre que a própria lei em seu art. 2º, II, estabelece a interrupção da prescrição por ocasião de um ato da Administração que importe em inequívoca apuração do fato. Na peça de Defesa foi asseverado que tal investigação se deu antes de novembro de 2014, já que a Receita Federal requisitou esclarecimentos a BRVR sobre o fato no referido período. No entanto, não há dúvidas de que na mencionada investigação a questão era eminentemente tributária e fiscal e, portanto, sem relação alguma com as irregularidades tratadas no presente processo. O ato inequívoco que, de fato, importou apuração do fato pela Administração Pública foi a celebração do Acordo de Leniência firmado entre a Controladoria-Geral da União – CGU, a Advocacia-Geral da União – AGU, o Ministério Público Federal – MPF (interveniente anuente), e as empresas Mullen Lowe Brasil Publicidade Ltda. (antes denominada Borghi Lowe), em que a empresa aqui processada foi citada. Como o referido Acordo foi celebrado em 13.04.2018, a pretensão punitiva da Administração somente será fulminada pela prescrição em abril de 2023. Assim, com base no exposto, a comissão entente pela não ocorrência da prescrição no caso concreto;
 - análise 2: a comissão entende que os pagamentos efetuados pela indiciada às empresas Limiar e LSI, com o propósito de custear propina, são suficientes para aplicação da sanção de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, de acordo com os pontos já tratados no Termo de Indiciação, e que os argumentos trazidos na defesa escrita não foram capazes de isentar a empresa de responsabilidade. Conforme explicitado no aludido Termo, uma vez que as empresas Limiar e LSI não possuíam quaisquer relações com a empresa contratada pela CEF e pelo Ministério da Saúde para a prestação de serviços de publicidade, entendeu o D. Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR que o pagamento às empresas relacionadas ao senhor André Vargas seriam, de fato, para obtenção de vantagens indevidas pela intermediação realizada pelo ex-parlamentar, buscando a contratação da Borghi Lowe, o que efetivamente ocorrera. Além disso, o próprio representante da empresa informou perante a Receita Federal que não houve qualquer tipo de serviço prestado pelas referidas empresas à indiciada, logo, não havia razão alguma para efetuar os mencionados pagamentos. Assim, ainda que a empresa não tivesse ciência das irregularidades praticadas entre a Borghi Lowe e as empresas Limiar e LSI, fica caracterizada a negligência da BRVR, que certamente cooperou com todo esquema fraudulento. A empresa processada, por sua vez, efetuou pagamentos a terceiros estranhos a sua atividade negocial, subvencionando atos de corrupção e, nos dizeres do art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, compactuando com práticas ilegais, nos termos aqui já tratados à exaustão. A conduta da BRVR, totalmente descuidada e negligente, desrespeitou, inclusive, a função social da empresa. Uma simples pesquisa em face das citadas empresas no sítio do Google seria capaz de verificar os seus proprietários e ao menos chamar a atenção para a possibilidade de negócios escusos, razão pela qual os pagamentos já mencionados sem qualquer prestação de serviços, sem contatos e contratos com as empresas de fachada e sem qualquer diligência da BRVR no sentido de averiguar do que realmente se tratava, são suficientes para sancionar a empresa.

IV – RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

40. A CPAR recomenda a aplicação à sociedade empresária BRVR da sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, nos ditames do inciso IV do art. 87

da Lei nº 8.666/93, por ter demonstrado não possuir idoneidade, face aos atos lesivos que praticara, incidindo no ato lesivo tipificado no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93, demonstrados à exaustão no presente processo administrativo de responsabilização.

V – CONCLUSÃO

41. 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, bem como em razão das Leis nº 9.873/1999 e nº 8.666/93, a Comissão decide:

- Recomendar a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública à empresa BRVR, com fulcro no inciso IV do art. 87, da Lei nº 8.666/1993;
- lavrar ata de encerramento dos trabalhos;
- encaminhar o PAR à autoridade instauradora.

42. Para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e também considerando a previsão constante no §3º, de seu art. 6º, a Comissão de PAR destaca a identificação dos seguintes valores:

a) Valor do dano à Administração: não consta nos autos a informação de dano gerado pela empresa processada.

b) Valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos: R\$ 341.969,24, que se refere aos valores pagos a título de BVI a Limiar e LSI.

c) Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: não foi identificado valor, tendo vista a empresa não firmou contrato diretamente com a Administração Pública.

43. Os valores acima referenciados servem para subsidiar as anotações internas da Administração, sendo que a cobrança deles dar-se em processo próprio, sendo resguardado a ampla defesa e o contraditório nesse processo, conforme regulamentação específica de cada procedimento cabível.



Documento assinado eletronicamente por **MARCOS MENDONCA DA SILVA, Membro da Comissão**, em 05/08/2020, às 12:16, 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 **DASO TEIXEIRA COIMBRA, Presidente da Comissão**, em 05/08/2020, às 14:51, 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 1588728 e o código CRC 0999C0DA