



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 3636/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.103269/2023-51

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE INVESTIGAÇÃO E SUBORNO TRANSNACIONAL

ASSUNTO

Análise Técnica do Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.103269/2023-51 instaurado pela Controladoria-Geral da União em face da pessoa jurídica WARU – Agente Autônomo de Investimentos LTDA, CNPJ nº 33.952.416/0001-69.

REFERÊNCIAS

Constituição da República, de 05 de outubro de 1988.

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 outubro de 2022.

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

SUMÁRIO EXECUTIVO

Análise Técnica. Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019.

I – RELATÓRIO

1. Trata-se da Análise Técnica do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 00190.103269/2023-51 instaurado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica WARU – Agente Autônomo de Investimentos LTDA (WARU), CNPJ nº 33.952.416/0001-69, nos termos do art. 23 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019.
2. Em síntese, o caso em destaque envolveu o oferecimento de vantagens indevidas pela XP Investimentos Corretora de Câmbio, Títulos e Valores Mobiliários SA (XP), por meio de interpostas pessoas jurídicas, a agentes públicos da Caixa Econômica Federal (CEF), para fins de captação de carteira de clientes de alta renda.
3. O presente PAR apurou a conduta da interposta pessoa jurídica WARU.
4. A propósito, no relatório final do PAR, a Comissão (CPAR) recomendou a aplicação à WARU das penas de multa no valor de R\$1.984.155,00 e de publicação extraordinária da decisão condenatória pelo prazo de 135 dias, por subvencionar o oferecimento de vantagens indevidas pela XP a agentes públicos da CEF, para fins de captação de carteira de clientes de alta renda, incidindo no ato lesivo tipificado no art. 5º, inc. II, da Lei nº 12.846/2013.
5. Isso posto, resumindo o andamento processual, de início, em 08/10/2019, a CEF instaurou o PAR nº 001/2019-CORED em face da XP, da WARU e de outras interpostas pessoas jurídicas. (SEI 2737915)
6. Em 02/10/2020, a CGU avocou o PAR nº 001/2019-CORED. (SEI 2737794)
7. Em 06/04/2021, a CGU converteu o PAR nº 001/2019-CORED em Investigação Preliminar Sumária

(IPS). (SEI 2738272)

8. Em 22/03/2023, a CGU instaurou o PAR nº 00190.103269/2023-51 em face da WARU – e, em 18/09/2023, prorrogou o prazo do PAR. (SEI 2739222 e SEI 2955303)

9. Em 10/04/2023, a CPAR indiciou a WARU. (SEI 2756556)

13. Em 12/09/2023, a WARU apresentou defesa. (SEI 2950248)

14. Entre 12/09/2023 e 10/11/2023, a CPAR promoveu a instrução processual. (SEI 2950250 a SEI 3014484)

15. Em 17/11/2023, a WARU apresentou manifestação complementar. (SEI 3027266)

16. Em 21/12/2023, a CPAR apresentou relatório final. (SEI 3059666)

17. Por fim, em 17/01/2024, a WARU apresentou manifestação final. (SEI 3081345)

II – ANÁLISE TÉCNICA

II.1 – REGULARIDADE FORMAL

18. O presente tópico tem o objetivo de examinar a regularidade formal do PAR nº 00190.103269/2023-51.

19. Com base nos autos, conclui-se pela regularidade formal do processo administrativo de responsabilização.

20. Isso porque verificou-se que a CGU observou no decorrer do PAR os princípios do contraditório e da ampla defesa previstos no art. 5º, inc. LV, da CR e o rito procedimental estabelecido na IN CGU nº 13/2019.

21. Em especial, aferiu-se que, inicialmente, o PAR foi instaurado por autoridade competente que designou CPAR composta por dois servidores estáveis. (arts. 30 e 12 da IN CGU nº 13/2019)

22. A portaria de instauração foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) com identificação do presidente e do vogal da CPAR, número do processo do juízo de admissibilidade, prazo para conclusão dos trabalhos e identificação da pessoa jurídica processada. (art. 13 da IN CGU nº 13/2019)

23. A portaria de prorrogação foi publicada no DOU com prazo para conclusão dos trabalhos. (art. 13 da IN CGU nº 13/2019)

24. O PAR foi autuado e conduzido por meio de processo eletrônico que permitiu acesso e peticionamento eletrônicos aos procuradores da pessoa jurídica processada. (art. 14 da IN CGU nº 13/2019)

25. As intimações foram feitas por meios eletrônicos que asseguraram a certeza da ciência da pessoa jurídica processada. (arts. 18 e 22 da IN CGU nº 13/2019)

26. As atividades da CPAR foram exercidas com imparcialidade. (art. 15 da IN CGU nº 13/2019)

27. A indicição foi lavrada com descrição clara e objetiva do ato lesivo, das circunstâncias relevantes, das provas e do enquadramento legal, tendo ainda facultado à pessoa jurídica processada a ampla produção probatória. (arts. 16 e 17 da IN CGU nº 13/2019)

28. A instrução foi promovida por meio de provas produzidas de ofício pela CPAR e a requerimento da pessoa jurídica processada. (art. 20 da IN CGU nº 13/2019)

29. Finalmente, o relatório final foi elaborado com resumos do histórico, do andamento, da indicição e da instrução processuais, com exposição e análise individualizadas dos argumentos apresentados pela defesa e com conclusão fundamentada propondo a responsabilização da pessoa jurídica processada. (art. 21 da IN CGU nº 13/2019)

II.2 – MANIFESTAÇÃO FINAL

30. O presente tópico tem o objetivo de examinar a manifestação final da WARU.

31. Com base nos autos, conclui-se pela procedência do posicionamento da CPAR e pela improcedência do posicionamento da WARU, merecendo ser acatada a recomendação da CPAR de aplicação à WARU das penas de multa no valor de R\$1.984.155,00 e de publicação extraordinária da decisão condenatória pelo prazo de 135 dias.

32. Isso porque verificou-se que os argumentos apresentados na manifestação final da WARU não foram suficientes para afastar a responsabilização administrativa da empresa:

- **Argumento 1.1 (subtópico ‘a’ do tópico ‘2.1’ da manifestação final):** na esfera penal, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal concluíram que não houve qualquer espécie de subtração de informações sigilosas a respeito da carteira de clientes de alta renda, tendo, assim, requerido o arquivamento dos autos por inexistência dos fatos.
- **Argumento 1.2 (subtópico ‘b’ do tópico ‘2.1’ da manifestação final):** não há qualquer elemento que corrobore a versão absurda de que a WARU foi criada com o objetivo de receber valores indevidos da XP. De início, em 2019, houve expressivo movimento de migração de bancários para a profissão de Agente Autônomo de Investimentos (AAI). Ainda, para exercer a profissão, o AAI, por exigência legal, deve estar vinculado a uma pessoa jurídica (no caso, a WARU) e a uma instituição financeira (no caso, a XP). Por último, o comissionamento recebido pela WARU da XP foi vinculado exclusivamente à assinatura do contrato de representação, e não a qualquer espécie de captação da carteira de clientes.
- **Argumento 2 (tópico ‘2.2’ da manifestação final):** a eventual migração de clientes da CEF para a WARU não é ilícita, tampouco suficiente para demonstrar o dolo em subvencionar qualquer espécie de ato ilícito, tendo em vista a inexistência de proibição de concorrência entre ex-funcionários da CEF e a CEF. A Constituição Federal assegura a livre iniciativa, a livre concorrência e o livre exercício de qualquer atividade econômica.
- **Argumento 3 (tópico ‘2.3’ da manifestação final):** não há que se falar em vantagem indevida e em subvenção à vantagem indevida, diante da ausência de ilicitude na vantagem. Isso porque não houve qualquer espécie de exigência de contrapartida por parte da XP em relação ao aporte realizado na WARU, não houve qualquer espécie de subtração de dados sigilosos e não houve qualquer espécie de captação de clientes de forma ilegal.
- **Argumento 4 (tópico ‘2.4’ da manifestação final):** não houve utilização da WARU como meio para pagamento de vantagens indevidas pela XP, justamente porque a vantagem não se revestia de qualquer ilicitude.
- **Análise dos Argumentos 1.1, 1.2, 2, 3 e 4:** O PAR em comento emanou do oferecimento de vantagens indevidas pela XP a agentes públicos da CEF, para fins de captação de carteira de clientes de alta renda, tendo incidido no ato lesivo tipificado no art. 5º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013.
- No bojo do presente apuratório, a CPAR indiciou a WARU por subvencionar o oferecimento de vantagens indevidas pela XP a agentes públicos da CEF, para fins de captação de carteira de clientes de alta renda, incidindo no ato lesivo estipulado pelo art. 5º, inc. II, da Lei nº 12.846/2013.
- Por um lado, no PAR próprio, em julgamento antecipado do mérito, a XP admitiu a prática do ato lesivo: (PARECER n. 00410/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 15/12/2022, acessado em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73548>)

§ 39. A XP INVESTIMENTOS CORRETORA DE CâMBIO, TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S/A, inscrita no CNPJ sob o nº 02.332.886/0001-04, apresentou proposta de Julgamento Antecipado nos autos do presente Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.106525/2020-10.

§ 40. No pedido apresentado, a proponente:

- ° 1. Admite a sua responsabilidade objetiva pela prática dos atos lesivos decorrentes ausência de excesso de zelo de sua parte, no mau uso por parte do referido escritório de agente autônomo de investimento, de informações derivadas do banco de dados de clientes da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, condutas que são investigados no âmbito do Processo Administrativo de

- ° 2. Se compromete a: a) pagar o valor da multa prevista no inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, acompanhado dos elementos que permitam o seu cálculo e a dosimetria; b) atender os pedidos de informações relacionados aos fatos do processo, que sejam de seu conhecimento; c) não interpor recursos administrativos contra o julgamento que defira integralmente a proposta; d) dispensar a apresentação de peça de defesa; f) desistir de ações judiciais relativas ao processo administrativo. (Art. 2º, inciso II, alíneas "c" "d", "f" e "g" da PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 19, DE 22 DE JULHO DE 2022).

§ 41. Na hipótese não se aplica o compromisso de ressarcimento dos valores correspondentes aos danos a que tenha dado causa e nem a perda da vantagem auferida por parte da empresa.

§ 42. Eventuais danos decorrentes do caso poderão ser objeto de apuração em face da pessoa jurídica Waru Agentes Autônomos de Investimentos. Assim como eventuais vantagens auferidas decorrentes do caso poderão ser objeto de apuração em face da pessoa jurídica Waru Agentes Autônomos de Investimentos.

- [REDACTED]
- Contudo, assiste razão à CPAR e não assiste razão à WARU.
- As provas constantes dos autos evidenciam que, a partir de 2018, a XP preparou uma estratégia agressiva de expansão da sua carteira de clientes com foco principal na conversão de carteiras de clientes de alta renda de bancos.
- Para tanto, passou a recrutar bancários que gerenciavam carteiras de clientes de alta renda, por meio do oferecimento de vantagens financeiras.
- O fator diferenciador não residia na habilidade profissional do bancário (algo do bancário), mas sim no acesso que o bancário tinha a clientes do banco (algo do banco), tornando indevidas as vantagens financeiras oferecidas.
- Uma vez recrutados, os bancários passavam a ser sócios de escritórios vinculados à XP (agentes autônomos de investimentos).
- Ocorre que, sendo o banco lesado integrante da Administração Pública, todo esse *modus operandi* resulta na violação da Lei nº 12.846/2013, subsumindo-se aos tipos estabelecidos no art. 5º, incs. I e II, da Lei.
- Em exata conformidade com essa estratégia, na espécie, a XP recrutou funcionários da CEF que gerenciavam carteiras de clientes de alta renda, por intermédio do oferecimento de vantagens financeiras.
- O fator diferenciador residiu no acesso que esses funcionários tinham a clientes da CEF – tanto aos clientes em si quanto às informações dos clientes –, o que tornou indevidas as vantagens financeiras oferecidas.
- Uma vez recrutados, os funcionários da CEF passaram a ser sócios da WARU vinculada à XP.
- Sendo a CEF empresa pública, o caso concreto culminou na violação da Lei nº 12.846/2013, de modo que a conduta da XP se subsumiu ao art. 5º, inc. I, da Lei e a conduta da WARU se subsumiu ao art. 5º, inc. II, da Lei.
- A propósito, importa registrar que os atos lesivos previstos no art. 5º, incs. I e II, da Lei nº 12.846/2013 consistem em ilícitos de atividade, e não de resultado.
- Assim, as meras práticas das condutas são suficientes para as consumações das infrações, sendo as obtenções dos resultados meros exaurimentos dos tipos.
- Ainda, também impende assinalar que as práticas dos atos de ofício por agentes públicos não integram os elementos dos tipos positivados no art. 5º, incs. I e II, da Lei nº 12.846/2013.
- Desse modo, os atos lesivos perfazem-se independentemente das contrapartidas por agentes públicos.

- Nesse sentido, a comprovação do oferecimento e da subvenção ao oferecimento de vantagens financeiras indevidas basta para configuração dos ilícitos, não sendo necessária a comprovação de que houve efetiva captação de carteira de clientes de alta renda e de que houve efetiva subtração de informações de carteira de clientes de alta renda.
- Diante disso, de um lado, os entendimentos da CPAR no relatório final merecem prosperar, já que centrados nas provas do oferecimento e da subvenção ao oferecimento de vantagens financeiras indevidas.
- De outro lado, os argumentos da WARU na manifestação final não merecem prosperar, pois concentrados nas alegações de inexistência de captação de carteira de clientes de alta renda e de subtração de informações de carteira de clientes de alta renda.
- Portanto, com razão a CPAR e sem razão a WARU.

II.3 – PRESCRIÇÃO

33. O presente tópico tem o objetivo de examinar a prescrição da pretensão punitiva estatal.

34. Com base nos autos, conclui-se pelo termo final da prescrição das penas de multa e de publicação extraordinária da decisão condenatória em 04/02/2025, considerando:

- o termo inicial da prescrição em 08/10/2019 com a instauração do PAR nº 001/2019-CORED pela CEF (art. 25, par. único, da Lei nº 12.846/2013);
- o prazo prescricional administrativo de 5 anos (art. 25, *caput*, da Lei nº 12.846/2013); e
- a suspensão da prescrição pelo prazo de 120 dias em decorrência das medidas relacionadas ao enfrentamento do coronavírus (Medida Provisória nº 928/2020);
- sem prejuízo de mencionar possível causa impeditiva da prescrição pelo prazo de conclusão, prorrogação e julgamento do PAR (interpretação equivalente à da Lei nº 8.112/1990 c/c Súmula STJ nº 635).

III – CONCLUSÃO

35. Ante o exposto:

- conclui-se pela regularidade formal do PAR nº 00190.103269/2023-51;
- conclui-se pela procedência do posicionamento da CPAR e pela improcedência do posicionamento da WARU, merecendo ser acatada a recomendação da CPAR de aplicação à WARU das penas de multa no valor de R\$1.984.155,00 e de publicação extraordinária da decisão condenatória pelo prazo de 135 dias;
- **conclui-se pelo termo final da prescrição das penas de multa e de publicação extraordinária da decisão condenatória em 04/02/2025;**
- recomenda-se o encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica para análise jurídica, nos termos do art. 24 da IN CGU nº 13/2019;
- recomenda-se a feitura de minuta de decisão administrativa pela autoridade julgadora, para fins dos arts. 25 e 26 da IN CGU nº 13/2019.

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ANTONIO AUGUSTO SOUSA FERNANDES**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 16/12/2024, às 16:23, 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 verificador [REDACTED] e o código CRC [REDACTED]

