



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### TERMO DE INDICIAÇÃO

Processo n. 00190.108873/2022-93

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) designada pela Portaria n. 2.587, de 28/09/2022 (Doc 2538414), da lavra do Corregedor-Geral da União, decide **INDICIAR** a pessoa jurídica PAULO BARROS ESTÚDIO FOTOGRÁFICO LTDA. (doravante **Paulo Barros**), inscrita no CNPJ/ME sob o n. 08.803.941/0001-75, por praticar as infrações administrativas tipificadas no **inciso III do art. 88 da Lei n. 8.666, de 1993, c/c o inciso IV do art. 87 do mesmo diploma legal**, ao realizar pagamento de valores, a partir de recursos de natureza pública, a empresa com a qual não mantinha qualquer relação contratual e/ou não havia lhe prestado nenhum serviço e com o objetivo final de beneficiar determinado agente político, à época, deputado federal.

#### 1 – BREVE HISTÓRICO

1. No âmbito do Acordo de Leniência entre o à época denominado Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério Público Federal (MPF) e as empresas “colaboradoras” Mullen Lowe Brasil Publicidade Ltda (antiga Borghi Lowe) e FCB Brasil Publicidade e Comunicação Ltda, celebrado em 13 de abril de 2018 (Doc 2529983), apresentou-se uma listagem de pessoas jurídicas que, na condição de subcontratadas da Borghi Lowe, em tese também teriam praticado irregularidades relacionadas a contratos de publicidade celebrados pelas “colaboradoras” com a administração pública federal direta e indireta (Doc 2529997, p. 3/5; Doc 2530072; Doc 2530078 e Doc 2530114).

2. Da listagem apresentada pelas empresas nominadas no item anterior, consta a **Paulo Barros**, que fora subcontratada pela empresa Borghi Lowe para prestar serviços de publicidade e propaganda no âmbito dos contratos n. 4.131/2008 e 1.027/2013, bem como dos respectivos aditivos, celebrados junto à Caixa Econômica Federal (CEF), e do contrato n. 314/2010, e seus aditivos, firmado com o Ministério da Saúde.

3. Denúncia apresentada pelo MPF no âmbito da Ação Penal n. 5023121-47.2015.4.04.7000 sustentou que as empresas Limiar Consultoria e Assessoria em Comunicação Ltda. (Limiar), e LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda. (LSI) seriam utilizadas pelo então deputado federal André Vargas e seus irmãos Leon Vargas e Milton Vargas “para canalizar recursos de propinas” (Doc 2530183, p. 6).

4. Tais propinas seriam pagas ao senhor André Vargas para que intercedesse junto a CEF e ao Ministério da Saúde, utilizando “seu prestígio político”, em favor da contratação da empresa Borghi Lowe para a prestação dos serviços de publicidade em tela.

5. A empresa, então, subcontratava outras agências para que estas prestassem serviços à CEF e ao Ministério da Saúde, serviços esses originariamente previstos nos contratos celebrados com a Borghi Lowe.

6. Ocorre que, por orientação da Borghi Lowe, as subcontratadas realizavam pagamentos a título de bônus de volume de produção (BV) às empresas Limiar e LSI por serviços que, na verdade, sequer foram prestados, o que resultava em repasse de propinas para o senhor André Vargas.

7. Cumpre esclarecer que o bônus de volume é um benefício pago às agências de publicidade pelo volume de veiculação de anúncios referentes a uma campanha publicitária.

8. Conforme mencionado, o pagamento dessas vantagens indevidas a agente político também é objeto de persecução na seara penal. No entanto, o presente Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) ocupa-se tão-somente com a apuração da responsabilidade do ente subcontratado **Paulo Barros**.

9. Para uma contextualização da situação em apreço mais aprofundada, sugere-se a leitura da sentença exarada em 22 de setembro de 2015 no âmbito da Ação Penal n. 5023121-47.2015.4.04.7000. Seguem uns poucos representativos e elucidativos trechos, *in verbis* (Doc 2530226):

3. Segundo a denúncia, o acusado Ricardo Hoffmann, dirigente da agência de publicidade Borghi Lowe Propaganda e Marketing Ltda., filial Brasília, teria oferecido vantagem indevida ao então Deputado Federal André Vargas, com a finalidade de que ele intervisse para que referida empresa fosse contratada para agenciar serviços de publicidade para a Caixa Econômica Federal e para o Ministério da Saúde.

4. Conforme alega o MPF, os atos de corrupção, com a negociação da propina, teriam ocorrido ao menos três vezes, em datas próximas às assinaturas dos contratos de publicidade com a Caixa Econômica Federal, em 22/08/2008 (contrato 4138/08) e 22/04/2013 (contrato 1027/2013), e com o Ministério da Saúde, em 31/12/2010 (contrato 314/2010).

5. Como contrapartida, a Borghi Lowe, por intermédio de Ricardo Hoffmann, teria orientado empresas contratadas para a efetivação dos serviços às entidades federais a realizar depósitos de comissões denominadas de bônus de volume nas contas das empresas LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda., com sede em São Paulo, e a Limiar Consultoria e Assessoria em Comunicação Ltda., com sede em Curitiba, controladas por André Vargas e seus irmãos, Leon Vargas e Milton Vargas.

[...]

11. Tais valores foram repassados às empresas LSI e Limiar a título de bônus de volume, bonificação paga às agências de publicidade pela intermediação entre as produtoras e o cliente, porém, na realidade, tratar-se-ia de propina destinada a André Vargas e que foi paga pelas referidas empresas por solicitação de Ricardo Hoffmann.

[...]

180. A justificativa apresentada pelas próprias empresas [...] para o repasse desses valores pelas produtoras à LSI e à Limiar era a de que se tratava de quantia referente ao denominado “bônus de volume”, cuja cobrança é prática (embora discutível) no mercado publicitário e refere-se à parcela devida pelas produtoras à agência de publicidade responsável pela intermediação entre o cliente anunciante e o veículo de comunicação ou produtora.

181. Nas palavras de Ricardo Hoffman, “há uma praxe de mercado, dos fornecedores terceirizados, serviços de terceiros, concederem crédito, normalmente na faixa dos 10% às agências de publicidade” (evento 246).

182. O bônus de volume é, na prática, uma comissão paga pelas produtoras de serviços de publicidade à agência de publicidade que as selecionou.

[...]

217. Assim, sob qualquer ângulo, resta devidamente comprovado que as empresas LSI e Limiar tinham existência meramente formal.

218. Não prestaram qualquer espécie de serviço que pudesse legitimar os altos valores por elas recebidos das produtoras de mídia.

219. Não houve, assim, causa lícita apta a justificar os pagamentos realizados.

[...]

276. Todo o montante repassado comprovadamente às empresas Limiar e LSI, que totalizou R\$ 1.103.950,12, deve ser considerado propina, uma vez que devidamente comprovado que ambas as empresas não tinham existência de fato.

[...]

291. Em outras palavras, um percentual dos ganhos resultantes do contrato obtido mediante corrupção do agente público, eles mesmo criminosos, foram entregues ao agente público como propina e sua parte no butim criminoso.

10. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

11. Ao tomar conhecimento dos fatos, e ante a repercussão e relevância da matéria e o possível prejuízo a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública federal, quais sejam, o Ministério da Saúde e da CEF, a Corregedoria-Geral da União (CRG) entendeu haver elementos suficientes a sustentar a instauração do presente PAR, com vistas à apuração da responsabilidade da pessoa jurídica **Paulo Barros** relacionada ao presente caso.

## 2 – CONDUTAS, AUTORES E PROVAS

### CONDUTA: PAGAMENTO DE PROPINAS A TÍTULO DE “BÔNUS DE VOLUME”

12. No caso, de acordo com aquilo que foi informado pelas “colaboradoras” (Doc 2530078 e Doc 2530097), tem-se que a **Paulo Barros** fora subcontratada pela então Borghi Lowe em razão dos seguintes contratos celebrados por esta última com a CEF e o Ministério da Saúde:

- a) CEF: Contrato n. 4.131/2008 (firmado em 22/08/2008) e Contrato n. 1.027/2013 (firmado em 22/04/2013), além dos respectivos termos aditivos (Doc 2529983, p. 14; e Doc 2530035, p. 2/3); e
- b) Ministério da Saúde: Contrato n. 314/2010 (firmado em 31/12/2010) e respectivos termos aditivos (Doc 2529983, p. 14; e Doc 2530035, p. 3).

13. Conforme destaca a Nota Técnica n. 2.224/2022/COREP2 (Doc 2530383), nos autos da referida ação penal, especificamente a r. sentença de primeiro grau (Doc 2530226), constatou-se que houve a simulação de prestação de serviços pela já nominada LSI para as subcontratadas da empresa Borghi Lowe (dentre as quais a **Paulo Barros**), pelas razões já expostas.

14. Anota também a sentença da ação penal 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”.

15. Vale ressaltar que, segundo a sentença aqui citada, seria somente justificável o pagamento do bônus de volume a empresa Borghi Lowe ou às empresas que fossem do seu grupo econômico.

16. Como a empresa LSI não possuía 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, obtenção de vantagens indevidas pela intermediação realizada pelo ex-parlamentar, buscando a contratação da Borghi Lowe, o que efetivamente ocorrera.

17. Acerca da natureza dos recursos repassados sob o título de “bônus de volume” pela **Paulo Barros** à empresa LSI, cumpre destacar aqui que esses valores se classificam como recursos públicos e, desse modo, seriam devidos originalmente à administração pública contratante, como compreendeu à época o juízo da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba, bem como consta dos próprios contratos ora descumpridos e como igualmente entende o Tribunal de Contas da União (TCU), consoante se pode verificar a seguir:

#### I – Sentença proferida na Ação Penal nº 5023121-47.2015.4.04.7000:

170. Nos termos dos contratos firmados, cabia à Borghi Lowe a criação e o desenvolvimento das campanhas publicitárias. Para a efetiva produção dos vídeos ou a confecção de materiais publicitários, a agência apresentava uma estimativa de custos após consulta a no mínimo três fornecedores, cabendo à Caixa ou ao Ministério da Saúde dar anuência ao orçamento, permitindo, assim, a contratação de uma das empresas.

171. Tais produtoras eram pagas, pois, diretamente com recursos públicos.

172. Emitiam elas nota fiscal para o ente contratante, o qual fazia a retenção do imposto devido e repassava o dinheiro para que a Borghi Lowe procedesse ao pagamento às fornecedoras.

173. A Borghi Lowe atuava então como intermediária do pagamento dos serviços prestados pelas fornecedoras aos entes públicos. (grifou-se) (Doc 2530226)

## **II – Contrato n. 314/2010 (Ministério da Saúde):**

### CLÁUSULA QUINTA – OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA:

[...]

5.1.5 Envidar esforços no sentido de obter as melhores condições nas negociações comerciais junto a fornecedores e veículos e transferir a CONTRATANTE as vantagens obtidas. (Doc 2530251)

## **III – Contrato n. 1.027/2013 (Caixa Econômica Federal):**

### CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

3.1 – Constituem obrigações da CONTRATADA, além das demais previstas neste contrato ou dele decorrentes:

[...]

3.1.3 – Envidar esforços no sentido de obter as melhores condições nas negociações comerciais junto a fornecedores e veículos e transferir à CAIXA as vantagens obtidas.

3.1.4 – Transferir à CAIXA as vantagens obtidas em negociação de compra de tempos e ou espaços publicitários diretamente ou por intermédio da CONTRATADA, incluídos os eventuais descontos e bonificações na forma de tempo, espaço ou reaplicações que tenham sido concedidos por veículo de divulgação. (grifou-se) (Doc 2530350)

## **IV – Acórdão TCU n. 2.062/2006 – Plenário (Processo 019.444/2005-2):**

4.4 Ausência de repasse para a administração de bonificação de volume (BV) concedido às agências

Durante a execução da auditoria no Banco do Brasil, a equipe, em visita a algumas empresas subcontratadas mediante intermediação da agência de publicidade, obteve cópias de notas fiscais emitidas pela agência contra prestadores de serviços e fornecedores relativas a bônus ou bonificação de volume (BV). A partir dessas notas fiscais examinadas, verificou-se que correspondiam ao pagamento de 15%, a título de BV, incidentes sobre os valores transferidos pelo contratante às agências para pagamento de fornecedores.

Conforme explicitado no item 3.3, há previsão contratual impondo, como obrigação das agências contratadas, o repasse integral à Administração dos descontos especiais, bonificações, reaplicações, prazos especiais de pagamentos e outras vantagens obtidas pela agência.

O repasse do BV, no entanto, não vem sendo transferido à Administração Pública contratante

Os bônus são fruto de negociação entre as agências e as empresas subcontratadas e o contratante não tem informação direta sobre a existência e valor dessa parcela. Trata-se, portanto, de situação em que, de fato, há o risco de os contratantes não se beneficiarem com o repasse da bonificação, a despeito do previsto no contrato e, se não informados pela agência, pagarem o valor integral, sem o abatimento a que teriam direito.

Tem-se, assim, configurada, por parte da agência de publicidade contratada, apropriação indébita do desconto que, por força contratual, pertenceria ao contratante. Considerando que a concessão do BV é tida como prática adotada no mercado publicitário, os pagamentos, num total de R\$ 5.472.439,00(20), afiguram-se como indícios da irregularidade.

(Fonte: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*KEY%253AACORDAOCOMPLETO-27676/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAOCOMPLETO-27676/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em 01/09/22) (grifou-se)

18. Ante o exposto, das provas acostadas ao presente processo, os pagamentos realizados pela **Paulo Barros** a título de serviços que nunca foram prestados pela LSI tinham como verdadeiro objetivo o pagamento de propinas ao ex-deputado André Vargas, tudo nos termos das orientações repassadas pela Borghi Lowe, beneficiária de fato da atuação deste junto à CEF e ao Ministério da Saúde.

19. Assim, ante o potencial prejuízo ao erário federal, tem-se delineada a conduta administrativamente censurável, a qual – observados os limites de responsabilização estabelecidos no Acordo de Leniência em questão – também pode ser atribuída à empresa **Paulo Barros**.

## **PROVAS**

20. As provas que apontam para as reportadas irregularidades em repasses de verbas públicas são principalmente aquelas trazidas a lume por:

- a) busca e apreensão realizada no âmbito da 11ª fase da Operação Lava-Jato (denominada de “A Origem”);
- b) investigação interna conduzida pelo escritório Ernst and Young LLP sob a responsabilidade das empresas “colaboradoras”;
- c) informações prestadas pelas “colaboradoras” em resposta a questionamentos elaborados pela CRG; e
- d) informações constantes do Laudo n. 908/2015-SETEC/SR/DPF/PR, de 13/05/2015.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]





#### 4 – CONCLUSÃO

39. Em face do exposto, com fulcro no art. 11 da Lei n. 12.846/2013 c/c o art. 6º do Decreto n. 11.129/2022 e o art. 16 da Instrução Normativa CGU n. 13/2019, resguardados os direitos e garantias fundamentais, em especial os previstos no art. 5º da Constituição Federal, a CPAR decide **INTIMAR** a pessoa jurídica **PAULO BARROS ESTÚDIO FOTOGRÁFICO LTDA.**, inscrita no CNPJ/ME sob o n. 08.803.941/0001-75, para, no prazo de 30 dias, a contar do recebimento da intimação, sob pena de preclusão:

- a) tomar conhecimento do inteiro teor dos autos, em especial do presente termo de indicição (importa registrar que a CPAR, apesar de, no intuito de cooperar com as defesas, ter apontado provas específicas ao longo do termo de indicição, se valeu de todas as provas constantes dos autos para elaboração dessa peça de acusação);
- b) apresentar defesa escrita; e
- c) especificar eventuais provas que pretendam produzir, inclusive relacionadas à dosimetria de potenciais penas, considerando até mesmo possíveis fatores agravantes e atenuantes, bem como eventual rol de testemunhas e/ou informantes que pretende que sejam ouvidas, justificando detalhadamente a relevância de cada uma delas para a elucidação dos fatos sob apuração.

40. Por oportuno, a título de informação, ressalta-se que a regulamentação referente à Lei n. 12.846/2013 prevê a possibilidade de a pessoa jurídica propor resolução negociada do processo administrativo de responsabilização, quando reconhece sua responsabilidade objetiva pelos atos praticados, por meio de dois instrumentos distintos: pedido de julgamento antecipado e proposta de acordo de leniência.

41. Previsto pela Portaria Normativa CGU n. 19/2022, o julgamento antecipado poderá ensejar, em sendo o caso, atenuação das sanções impeditivas de contratar com o Poder Público. O pedido de julgamento antecipado será deferido para a pessoa jurídica que admite sua responsabilidade objetiva pelos atos lesivos investigados e se compromete a:

- a) assumir o compromisso de ressarcir os valores correspondentes aos danos a que tenha dado causa;
- b) devolver a vantagem auferida por meio de fraude;
- c) atender a pedidos de informação relacionados aos fatos do processo e que sejam de seu conhecimento;
- d) dispensar apresentação de peça de defesa; e
- e) desistir de ações judiciais relativas ao processo administrativo.

42. Maiores informações sobre o novo instrumento normativo citado, incluindo a forma de protocolar o pedido junto à CGU, poderão ser encontradas no link:

<https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/julgamento-antecipado>

43. Existe ainda a possibilidade de essa pessoa jurídica propor negociação para celebração de acordo de leniência, desde que preenchidos os requisitos previstos no art. 16 da Lei n. 12.846/13 c/c com o Capítulo IV do Decreto n. 11.129/2022. Nesse caso, a proposta e tratativas devem ser mantidas com a Diretoria de Acordos de Leniência (DAL), a qual é vinculada à Secretaria de Combate à Corrupção (SCC), nesta CGU, por meio do endereço eletrônico [leniencia@cgu.gov.br](mailto:leniencia@cgu.gov.br). Um modelo de proposta de acordo por ser obtido no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/acordo-leniencia/como-fazer-um-acordo>

44. A negociação de acordo de leniência e o PAR são conduzidos simultaneamente e por áreas distintas e, por conseguinte, aquela não produz qualquer efeito processual instantâneo, nem enseja a imediata interrupção da marcha processual deste processo.

45. Por fim, é de se ressaltar que o pedido de julgamento antecipado e a proposta de acordo de leniência recebem tratamento sigiloso, até decisão final. Ademais, tais propostas não poderão constituir prova em desfavor da pessoa jurídica, nos casos de desistência ou indeferimento do pedido pela CGU.

#### 5 – ORIENTAÇÕES PARA ACESSO AOS AUTOS

46. A pessoa jurídica **Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda.** pode atuar no processo por meio de seus representantes legais ou procuradores, sendo-lhe assegurado amplo acesso aos autos, que deve ser feito via Sistema Único de Processo Eletrônico em Rede (SUPER), conforme as seguintes orientações:

##### 1ª etapa: Cadastro no SUPER

1. Os representantes legais ou procuradores deverão realizar o cadastro no SUPER.GOV.BR, por meio do endereço [https://super.cgu.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=usuario\\_externo\\_logar&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://super.cgu.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0), cumprindo os passos solicitados;

2. Para que ocorra a liberação do cadastro como Usuário Externo no SUPER, o usuário deverá encaminhar, via PROTOCOLO DIGITAL (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/protocolo-digital>), utilizando o tipo de solicitação: ‘2 - Enviar documentação para validação de usuário externo’, os seguintes documentos:

- Termo de Declaração de Concordância e Veracidade preenchido e assinado conforme documento de identidade ou com certificado digital ICP Brasil;
- Documento de Identidade com foto, frente e verso, que contenha o número do CPF (Exemplo: RG, CNH, OAB, RNE, Passaporte etc.)

##### 2ª etapa: Comunicação sobre o cadastro

Os representantes legais ou procuradores deverão comunicar a realização do cadastro no SUPER à Secretaria da DIREP por meio do e-mail [crg.direp.secretaria@cgu.gov.br](mailto:crg.direp.secretaria@cgu.gov.br), apresentando:

- no caso de representantes legais: ato constitutivo da pessoa jurídica que identifique seus representantes legais e

documento de identificação dos representantes legais;

- no caso de procuradores: ato constitutivo da pessoa jurídica que identifique seus representantes legais, procuração da pessoa jurídica assinada por um de seus representantes legais que identifique seus procuradores e documento de identificação dos representantes legais e procuradores.

Para que ocorra a liberação do cadastro como Usuário Externo no SUPER, o usuário deverá encaminhar os documentos listados a seguir, via Protocolo Digital, utilizando para tanto o tipo de solicitação: 'Enviar documentação para validação de usuário externo':

- Termo de Declaração de Concordância e Veracidade preenchido e assinado conforme documento de identidade ou com certificado digital ICP Brasil; e
- cópia digitalizada de documento de identidade com foto, frente e verso, que contenha o número do CPF (Exemplo: RG, CNH, OAB, RNE, Passaporte etc.); e

### 3ª etapa: Disponibilização do acesso

A Secretaria da DIREP disponibilizará aos representantes legais ou procuradores integral acesso aos autos, permitindo-lhes:

- consultar todas as peças;
- receber intimações: os representantes legais ou procuradores deverão observar a Instrução Normativa CGU n. 9/2020; e
- apresentar petições.

### 4ª etapa: Peticionamento

As petições deverão ser encaminhadas pelo Protocolo Digital da CGU, mediante utilização da opção **"4 - Protocolar documentos referentes a Procedimento Disciplinar ou PAR"**.

Todas as informações sobre o Protocolo Digital da CGU encontram-se disponíveis em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/protocolo-digital#:~:text=O%20Protocolo%20Digital%20%C3%A9%20um,fisicamente%20at%C3%A9%20o%20Protocolo%20Central>.

Qualquer dúvida poderá ser esclarecida pelo [crg.direp.secretaria@cgu.gov.br](mailto:crg.direp.secretaria@cgu.gov.br).



Documento assinado eletronicamente por **GLADSTONE AVELINO BRITTO, Membro da Comissão**, em 25/10/2022, às 13:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIO FURBINO VILLEFORT, Presidente da Comissão**, em 25/10/2022, às 15:43, 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 [REDACTED]