



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados
Comissão de Investigação Preliminar (Portaria nº 1.606, de 24/07/2017, DOU de 26/07/2017)

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR CORREGEDOR-GERAL DO MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**

Ref. Processo nº 0190.107609/2017-75

A Comissão de Investigação Preliminar designada pela **Portaria nº 1.606**, de 24 de julho de 2017, publicada no DOU nº 142, Seção 2, p. 36, de 26 de julho de 2017, tendo por último ato constitutivo a **Portaria de Recondução nº 539**, de 23 de fevereiro de 2018, publicada na edição nº 41 do Diário Oficial da União, Seção 2, pág. 83, de 1º de março de 2018, com vistas à apuração dos atos e fatos constantes do Processo nº 00190.107609/2017-75 e eventuais questões conexas, apresenta o correspondente **RELATÓRIO FINAL** nos termos do art. 4º, §5º, do Decreto nº 8.420, de 19/03/2015, e demais disciplina normativa aplicável à matéria, embasada nas considerações que adiante passa a aduzir.

I – ANTECEDENTES.

1. Trata-se de processo autuado em razão das informações constantes do **Relatório de Acompanhamento de Gestão nº 201407225, NUP 00190.503105/2015-11**, referente à auditoria realizada no programa de Marketing de Relacionamento da Agência Brasileira de Promoção de Exportação e junto à Federação Internacional de Futebol-FIFA, que tem por foco a utilização de eventos esportivos para promoção de exportações e atração de investimentos externos.
2. Segundo o texto do mencionado relatório, o programa, denominado de Projeto-FIFA, foi lançado no ano de 2012 e teve por base o *marketing* de



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Corregedoria-Geral da União

Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

Comissão de Investigação Preliminar (Portaria nº 1.606, de 24/07/2017, DOU de 26/07/2017)

relacionamento, com objetivo de promoção à exportação por meio da viabilização de encontros entre empresas e entidades setoriais brasileiras com compradores e formadores de opinião estrangeiros por ocasião dos jogos realizados durante a **Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014**.

3. Ainda segundo o texto do documento, a viabilização do projeto implicou custos à Apex-Brasil com a aquisição de cota de patrocínio junto à FIFA no montante de **USD 19 milhões – ou R\$ 38.610.000,00** em valores convertidos em reais segundo a cotação da época – abrangendo os seguintes direitos: i) utilização das marcas FIFA; ii) painel de LED; iii) mascote; iv) itens *premium*; v) ingressos, opções de compra; vi) ingressos sem custo adicional e; vii) *hospitality*.

4. No que interessa à atuação da Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados-COREP, dentre os achados de auditoria registrou-se no item 1.1.1.3 do relatório a seguinte constatação: *RISCO DE PREJUÍZO À IMAGEM DA APEX-BRASIL DECORRENTE DE POSSÍVEL GERAÇÃO DE SITUAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSES E DE AFRONTA A CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E À LEI 12.846/2013, PELA PARTICIPAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS BRASILEIROS E ESTRANGEIROS NO EVENTO, QUE INCLUI RODADAS DE NEGÓCIOS ENTRE EMPRESAS PRIVADAS E ESSES AGENTES*.

5. Nos termos do relatório apresentado pela equipe de auditoria autora do trabalho, dentre as informações levantadas no acompanhamento da gestão do projeto constatou-se, a partir da análise do “Sistema de Convidados da Apex-Brasil”, que agentes públicos brasileiros e membros de governos estrangeiros foram convidados aos jogos da Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014, sendo estes últimos por iniciativa de empresas privadas brasileiras apoiadas pela Apex-Brasil.

6. Vislumbrou, portanto, a equipe de auditoria virtual infringência ao princípio da impessoalidade, ao disposto no art. 5º, I, da Lei nº 12.846/2013, e à Orientação Normativa CGU nº 01/2014¹, no primeiro caso (participação de agentes públicos brasileiros), bem ainda, quanto à segunda situação (convidados membros de

¹ Veda a aceitação, por agentes públicos federais, de convites para assistir ou participar de eventos por ocasião da Copa do Mundo FIFA 2014, disciplinando de que forma estaria permitida a aceitação desses convites pelo agente público, incluindo a participação institucional do agente.



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Corregedoria-Geral da União

Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

Comissão de Investigação Preliminar (Portaria nº 1.606, de 24/07/2017, DOU de 26/07/2017)

governos estrangeiros), de possível ofensa aos Decretos nºs 3.678/2000 e 4.410/2002, que internalizaram no ordenamento jurídico nacional a **Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais** e a **Convenção Interamericana Contra a Corrupção**, respectivamente.

7. Nesse contexto, argumentou-se que “a proximidade e relacionamento entre agentes privados e públicos – decorrente do evento patrocinado em parte pela Apex-Brasil e em parte por empresas privadas – pode, potencialmente, afrontar as situações vedadas pela Lei nº 12.813/2013 (Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e dá outras providências), pela Lei nº 12.846/2013 (Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências) e por convenções internacionais de que o Brasil é signatário”.

8. Seguiu-se com a expedição do **Memorando Nº 4818/DE/SFC/CGUPR**, de 28 de julho de 2015, exarado pelo Diretor de Auditoria da Área Econômica/SFC, onde se sugere a situação de “Risco de prejuízo à imagem da Apex-Brasil decorrente de possível geração de situação de conflito de interesses e de afronta a convenções internacionais e à Lei nº 12.846/2013, pela participação de agentes públicos brasileiros e estrangeiros no evento, que inclui rodadas de negócios entre empresas privadas e esses agentes”, de maneira a ensejar a atuação da Corregedoria-Geral da União no sentido de apreciar o caso à luz da lei anticorrupção brasileira.

9. Recebida a demanda na CRG, o assunto fora primitivamente analisado pela Corregedoria-Setorial das Áreas de Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior e de Turismo, onde se expediu a **Nota Técnica nº 1928, de 25/11/2015**, em que se reitera a recomendação de encaminhamento da matéria à apreciação da COREP.

10. Seguiu-se, então, com a remessa do assunto à consideração da COREP para fins pertinentes à emissão de juízo de admissibilidade quanto à existência de



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Corregedoria-Geral da União

Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

Comissão de Investigação Preliminar (Portaria nº 1.606, de 24/07/2017, DOU de 26/07/2017)

elementos autorizadores da instauração de alguma medida apuratória, exame que se consubstanciou na **Nota Técnica nº 1342 CRG/COREP, de 20/07/2017**, em cuja conclusão se reputa não haverem elementos suficientes para a deflagração da sede de responsabilização administrativa mas, por outro lado, admite ser o caso de instauração de investigação preliminar visando a uma avaliação mais criteriosa do conteúdo informativo dos autos sob a perspectiva de potencial enquadramento da matéria no escopo da Lei nº 12.846/2013.

11. Sob essa perspectiva, o específico objeto de apuração nos presentes autos consiste no escrutínio do conteúdo indiciário levantado Secretaria Federal de Controle – relacionado a eventual prática de atos lesivos à Administração Pública por parte de empresas aderentes ao *Projeto FIFA: Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014* da Apex-Brasil, com vistas a avaliar a existência de elementos que autorizem a instauração de processo administrativo de responsabilização em face dos entes privados participantes do programa.

12. Sendo estes, em apertada síntese, os antecedentes da matéria submetida ao exame desta Comissão de Investigação Preliminar, consignamos o nosso pronunciamento por meio dos termos que seguem.

II – ANÁLISE.

13. Conforme os registros precedentes, o caso em tela fora reputado como matéria correccional sob a justificativa de evidenciar potencial relacionamento impróprio entre empresas brasileiras e agentes públicos estrangeiros no âmbito do *Projeto FIFA: Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014* da Apex-Brasil, circunstâncias que em tese ensejam a deflagração do procedimento punitivo apto sanear a virtual conduta inidônea configuradora de ato lesivo à Administração Pública.

12. O fundamento para se suscitar a possível situação de irregularidade, pelo visto, fora a circunstância de que empresas anfitriãs no projeto mantinham negócios – ou o interesse em prospectá-los – junto aos países de origem dos agentes públicos convidados, gerando a suspeita, por parte da equipe de auditoria, de que o propósito



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados
Comissão de Investigação Preliminar (Portaria nº 1.606, de 24/07/2017, DOU de 26/07/2017)

subjacente a tais convites pudesse ser o aliciamento de tais servidores em vista da obtenção de graça ou favores por parte dos governos respectivos.

13. Quanto ao ponto, é importante assinalar que nenhuma outra evidência de irregularidade fora apontada para além da suposição de propósitos escusos abstratamente considerados, ou seja, no texto do relatório de auditoria não se destacou qualquer obra ou contrato de interesse de alguma empresa nacional anfitriã que pudesse ser efetivamente viabilizado ou garantido pela interveniência do agente público estrangeiro contemplado com o convite ou ingresso para os eventos.

14. Salvo melhor juízo, o alcance semântico da expressão “compradores e formadores de opinião estrangeiros” não se limita a representantes do setor privado, de forma que iniciativas no sentido de aproximação com agentes do setor público costumam ser praxe na atividade de prospecção de negócios de empresas multinacionais em países estrangeiros sem que isso necessariamente caracterize alguma forma de cooptação indevida, embora se reconheça que, de fato, muitas das vezes essas movimentações efetivamente configurem a prática de condutas ilícitas.

15. Registra-se essa ponderação apenas para assinalar que a deflagração da sede sancionatória administrativa demanda um tanto mais que a mera conjectura da prática de atos lesivos, sendo necessário que se apresentem inequivocamente **delineados** tanto a verossimilhança da ocorrência do ato lesivo como a autoria da prática da conduta.

16. Exatamente nesse sentido é que o art. 4º do Decreto nº 8.420/2015, regulamentador da Lei nº 12.846/2015, estatui que a autoridade competente, ao tomar ciência da possível ocorrência de ato lesivo à administração pública federal, em **sede de juízo de admissibilidade e mediante despacho fundamentado**, decidirá sobre o arquivamento do caso, a instauração de Investigação Preliminar ou de Processo Administrativo de Responsabilização. *In verbis*:

Art. 4º A autoridade competente para instauração do PAR, ao tomar ciência da possível ocorrência de ato lesivo à administração pública federal, em sede de juízo de admissibilidade e mediante despacho fundamentado, decidirá:

I - pela abertura de investigação preliminar;



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados
Comissão de Investigação Preliminar (Portaria nº 1.606, de 24/07/2017, DOU de 26/07/2017)

II - pela instauração de PAR; ou

III - pelo arquivamento da matéria.

§ 1º A investigação de que trata o inciso I do caput terá caráter sigiloso e não punitivo e **será destinada à apuração de indícios de autoria e materialidade de atos lesivos à administração pública federal.**

17. No caso, optou-se pela designação de uma Comissão de Investigação Preliminar em razão de que as informações levantadas no Relatório de Auditoria se apresentavam manifestamente precárias para a instauração de um PAR. E ousamos consignar que aquelas tampouco sustentam a deflagração do presente processo investigativo e explicamos o porquê.

18. Com efeito, ainda que se trate de demanda de cunho meramente preparatório para a deflagração do processo de responsabilização, a investigação preliminar, tal como disciplinada no Decreto nº 8.420/2015, insere-se no rol de atividades administrativas voltadas à apuração da prática de atos ilícitos por sociedades empresárias e entes privados em geral que se relacionem com o Poder Público, ao que a sua instauração pressupõe a indicação de indícios concretos de materialidade e autoria de um ilícito administrativo, ainda que insuficientes para fundamentar de imediato a deflagração de uma demanda acusatória.

19. Sob este prisma, reitera-se que a notícia de irregularidade ora trazida à apreciação funda-se apenas em conjecturas sobre potencial situação de ilícitos administrativos diante de uma conjuntura fática que se supõe fértil para tanto, sem, contudo, se especificar condutas que efetivamente configurassem algum tipo normativo passível de enquadramento sancionatório.

20. Note-se que, no caso em tela, a aferição de indícios mais palpáveis de irregularidade demandaria diligências que consideramos exorbitantes aos trabalhos de uma comissão de investigação preliminar, mormente diante da necessidade de se perscrutar o contexto de todas as **107 (cento e sete)** pretendidas relações negociais existentes entre as pessoas jurídicas e os agentes públicos arrolados na “Tabela 1 – Lista de empresas e respectivos convidados”, constante do quadro de anexos do Relatório de Auditoria e reproduzido no corpo da antemencionada Nota Técnica nº



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados
Comissão de Investigação Preliminar (Portaria nº 1.606, de 24/07/2017, DOU de 26/07/2017)

1342 CRG/COREP, de 20/07/2017.

21. A rigor, esta circunstância restritiva já tinha sido suscitada no aludido expediente – não obstante a respectiva conclusão pela instauração de investigação preliminar – de onde se extraem as seguintes passagens:

Evidentemente, os convites listados na Tabela 1 não são atos ilícitos por si só. Contudo, o RA não traz outros elementos que nos permitam determinar em definitivo se ilícitos foram cometidos ou não. Quando muito, há alguns elementos de autoria, pois a identidade das empresas supostamente infratoras é conhecida, ainda que só no nível de grupo econômico, mas não há elementos suficientes de materialidade das supostas infrações.

(...) No caso em análise, são necessárias diligências tanto para identificação da autoria (identificação de qual componente do grupo econômico efetivamente fez ou se beneficiou do convite, ou até da identidade da empresa) como para delimitação da materialidade (verificação do efetivo vínculo governamental dos agentes apontados como tal, interesses das empresas nos países dos agentes convidados, especificação das datas etc). (grifos da transcrição)

22. Nesse contexto, syndicar-se o provável cometimento de faltas administrativas mais se assemelharia a uma diligência de auditoria, no sentido de se direcionar o trabalho para o levantamento de evidências de irregularidades, ao invés de, numa situação típica de sindicância ou investigação preliminar, iniciar-se as apurações **a partir** destas.

23. Resulta que, concernente ao aspecto exclusivamente indiciário, os dados amalhados no curso dos originários trabalhos de auditoria não tiveram a aptidão de sequer tangenciar **específicas** condutas virtualmente ilícitas que ensejassem avaliação correcional, e tampouco algum elemento adicional que viabilizasse o aprofundamento das investigações quanto a esse aspecto.

24. Colocado esse cenário, é forçoso admitir, em sede de juízo de



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados
Comissão de Investigação Preliminar (Portaria nº 1.606, de 24/07/2017, DOU de 26/07/2017)

admissibilidade, que a demanda carece de elementos que viabilizem sua avaliação sob a ótica de potencial cometimento de atos lesivos ao Poder Público por parte de entes privados. E assim entendemos em razão de que não nos afigura juridicamente adequado que a decisão por se deflagrar uma demanda correcional resulte apenas de inferências, especialmente no caso sob enfoque, em que a eventual instauração de processo de responsabilização se realizaria à míngua de elementos que caracterizem inequívocos indícios de infração administrativa.

25. De todo modo, não se ignora que o contexto de que as análises preliminares efetuadas pelas antecedentes instâncias de avaliação fomentavam a presunção de que as constatações levantadas pela equipe de auditoria pudessem direcionar a matéria para uma possível instância punitiva administrativa. Entretanto, os dados amealhados no curso de tais exames não tiveram a aptidão de correlacionar condutas virtualmente ilícitas a um poder administrativo sancionatório aplicável, e, repisa-se tampouco algum elemento supletivo a direcionar o exaurimento desta instância investigativa prévia com vistas a ulterior atividade punitiva.

III – CONCLUSÕES.

26. A essa altura, releva consignar que mesmo na esfera da atividade administrativa de cunho meramente investigativo é imprescindível que o órgão apuratório se valha de um parâmetro fático-jurídico que respalde as medidas de sindicância, de modo a pelo menos **delinear** com clareza a prática de comportamento reprovável que enseje uma virtual cominação de reprimenda segundo um rito procedimental e tipificação previamente definidos.

27. Ausente o conteúdo fático a subsidiar a apuração, o episódio ora em apreço carece da demonstração de elementos que delimitem os contornos da prática de ilícitos administrativos e, por conseguinte, tampouco de justa causa para a instauração da persecução punitiva da Administração, notadamente em se reconhecendo como juridicamente inadequado que a mobilização do aparelho repressivo estatal possa resultar de mera combinação entre conjectura e voluntarismo.



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados
Comissão de Investigação Preliminar (Portaria nº 1.606, de 24/07/2017, DOU de 26/07/2017)

28. Na esteira de tais considerações, de relevo assinalar que o exame acerca da legitimidade do ato ou decisão administrativa pressupõe a perscrutação sobre a existência do motivo apto a sustentá-lo, de forma que somente com a exposição deste fundamento é que se evidenciam as razões juridicamente idôneas para justificar alguma conduta da Administração sob a perspectiva de uma finalidade legal.

29. Equivale dizer que, em se tratando de condutas administrativas, notadamente as de caráter apuratório/sancionador, a vontade da Administração não é, a rigor, uma vontade livre ou discricionária, mas vinculada às causas ou aos fins em virtude dos quais a lei lhe atribui força especial, distinguindo-a da vontade do particular exatamente pela exigência do fundamento fático-legal como um pressuposto jurídico a condicionar a prática do ato administrativo, sendo aquele indispensável, pois, para a validade deste.

30. Diante de tais ponderações, reputamos a demanda carecedora de elementos indiciários suficientes para o prosseguimento dessa instância investigativa, avaliação esta que é formulada na perspectiva de se conferir efetividade tanto ao comando constitucional da eficiência quanto ao princípio administrativo da legalidade.

31. Assim, uma vez que não há, até o presente momento, conteúdo fático hábil a subsidiar os trabalhos de apuração, o arquivamento do processo se apresenta como a medida adequada, sem prejuízo, entretanto, de, à vista do princípio da oficialidade, seja a demanda reinstaurada pela superveniência de elementos suplementares que ensejem o reexame da matéria.

IV – ENCAMINHAMENTOS.

32. Conclui-se, portanto, que as ilações acerca da prática de irregularidades apontadas no retrorreferido Relatório de Acompanhamento de Gestão nº 201407225 não se afiguram suficientes para fundamentar uma instância investigativa prévia a um eventual processo de responsabilização.

33. Por conseguinte, manifestamo-nos no sentido de arquivamento do feito,



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados
Comissão de Investigação Preliminar (Portaria nº 1.606, de 24/07/2017, DOU de 26/07/2017)

sem embargo de eventual necessidade de reavaliação do caso ante o advento de supervenientes indícios de responsabilidade administrativa que ensejem a adoção de medidas saneadoras, hipótese em que a matéria deverá ser novamente submetida ao crivo do juízo de admissibilidade que autorize a instauração da sede punitiva porventura cabível.

34. Em se desincumbindo do múnus que lhe foi atribuído, a Comissão submete o presente Relatório Final à apreciação do Ilmo. Sr. Corregedor-Geral do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/CGU, na qualidade de autoridade julgadora, com a recomendação de arquivamento de feito.

Brasília/DF, 02 de maio de 2018.


JORGE LUÍS BRANCO AGUIAR
Membro da Comissão


ANDRÉ LUÍS SCHULZ
Membro da Comissão