



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 728/2026/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.108873/2022-93

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

1. ASSUNTO

1.1. Trata-se de análise opinativa de apoio ao julgamento acerca de pedido de reconsideração da Decisão nº 314 (3733973) do Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, publicada no DOU nº 151, de 12 de agosto de 2025 (3739226), formulado pela pessoa jurídica PAULO BARROS ESTÚDIO FOTOGRÁFICO LTDA., inscrita no CNPJ/ME sob o nº 08.803.941/0001-75.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção - LAC).
- 2.2. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.
- 2.3. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.
- 2.4. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993
- 2.5. Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.
- 2.6. Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010.

3. RELATÓRIO

3.1. Trata-se de Pedido de Reconsideração protocolado nos autos do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR nº 00190.108873/2022-93, instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União pela Portaria nº 2.387, de 28 de setembro de 2022 (2538414), publicada no DOU nº 188, de 03 de outubro de 2022, para apurar a responsabilidade da pessoa jurídica PAULO BARROS ESTUDIO FOTOGRÁFICO LTDA., pela prática de atos lesivos praticados em face da Administração Pública, tipificadas na Lei nº 8.666, de 1993.

3.2. Em relação ao regular andamento processual da instauração e respectivas prorrogações e reconduções, cabe citar que a CPAR iniciou regularmente seus trabalhos, com Ata de Instalação em 05/10/2022 (2538864) assinada por seus membros.

3.3. A CPAR teve seus trabalhos prorrogados por mais 180 dias pela Portaria nº 1.401, de 30 de março de 2023, assinada pelo Secretário de Integridade Privada Substituto, publicada no DOU nº 64, de 3 de abril de 2023 (2753775).

3.4. A recondução da Comissão foi promovida pela Portaria n. 3.102, de 13 de setembro de 2023, publicada no DOU nº 188, de 02 de outubro de 2023 (2971197), seguida de nova prorrogação, por meio da Portaria nº 811, de 19 de março de 2024, publicada no DOU nº 62 de 1º de abril de 2024 (3161629).

3.5. Em 24 de abril de 2024 foi assinado Despacho pelo Secretário de Integridade Privada em que acolhe os fundamentos apresentados pela CGPAR/DIREP (3187154), para deferir a proposta de suspensão do PAR, pelo prazo de 05 (cinco) meses ou até que houvesse o deslinde da Ação Penal nº 1022771-66.2023.4.01.340 (3187174).

3.6. Em 5 de setembro de 2024 foi publicada Portaria nº 2884, de Recondução dos trabalhos da CPAR, com prazo de 180 dias, publicada no DOU nº 174 de 9 de setembro de 2024 (3350821).

3.7. O Termo de Indiciação foi proposto pela CPAR em 25/10/2022, em que a pessoa jurídica teve sua conduta enquadrada nas infrações previstas 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 (2554236).

- 3.8. Foram juntadas aos autos as principais provas que fundamentaram o convencimento preliminar do Colegiado (Volumes I e II).
- 3.9. Procedeu-se, conforme previsto no art. 16 da IN CGU nº 13/2019, intimando-se a investigada a apresentar defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, bem como especificar provas que pretendesse produzir e informações e documentos que permitissem a análise dos parâmetros para aplicação de eventual multa, com registros da intimação (2598807, 2598841 e 2598850).
- 3.10. Em 25 de novembro de 2022 a defesa solicita acesso aos autos (2601683).
- 3.11. A defesa escrita, oportunamente apresentada, encontra-se juntada aos autos (2623328).
- 3.12. Conforme Ata de Deliberação - Produção de provas (2625396) de 16/12/2022, foi deferido o pedido de prova testemunhal constante dos pedidos da defesa, com intimação à peticionante para que apresentasse a qualificação das testemunhas a serem arroladas, para respectiva intimação.
- 3.13. Foram colhidos os depoimentos das testemunhas em 01/02/2023, conforme os termos de depoimento juntado aos autos (2675026 e 2675053).
- 3.14. Uma vez que não havia mais produção de novas provas após o indiciamento, com base no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, a CPAR elaborou seu Relatório Final, em 13/12/2024 3459288).
- 3.15. No Relatório Final a CPAR recomenda que à pessoa jurídica Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda. seja aplicada a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei n. 8.666/93, uma vez que incidiu nos atos lesivos tipificados no art. 88, inciso III, do mesmo diploma legal
- 3.16. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, o Secretário de Integridade Privada Substituto oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao documento final produzido pela CPAR, no prazo de 10 (dez) dias, contados da ciência, em 07/01/2025 (3478729).
- 3.17. Ciente da decisão (3481525), a pessoa jurídica encaminhou as Alegações Finais (3483503) no prazo previsto no art. 22 da IN CGU nº 13/2019, com protocolo em 10/01/2025 (3483504).
- 3.18. Todos os pedidos e argumentos contidos na peça de Alegação Final foram objeto de análise empreendida pela CGIST e materializadas na Nota Técnica nº 240/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (3498587).
- 3.19. A respectiva peça expressou, motivadamente, o entendimento pela ausência de razão aos pedidos e argumentos da defesa, bem como de que o PAR seguiu regularmente as normas aplicáveis e o postulado do devido processo legal.
- 3.20. O Parecer nº 00157/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 24 de julho de 2025 (3733958), entendeu pela manutenção das recomendações contidas no Relatório Final da CPAR, com sugestão de aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública à pessoa jurídica Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda., com fundamento no artigo 87, inciso IV e § 3º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
- 3.21. Em 12 de agosto de 2025 foi publicada a Decisão ministerial nº 314 no DOU nº 151 (3733973), em que o Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, de acordo com as opiniões técnicas, decidiu aplicar as sobreditas penalidades de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública à pessoa jurídica Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 08.803.941/0001-75.
- 3.22. Em 20 de agosto de 2025, a pessoa jurídica protocola Pedido de Reconsideração (3753655), conforme e-mail de comunicação à Coordenação Administrativa de Procedimentos de Entes Privados (COPAR).
- 3.23. A presente nota técnica se presta, portanto, a manifestar opinião técnica acerca do Pedido de Reconsideração.
- 3.24. É o relato.

4. ANÁLISE

REQUISITOS FORMAIS

4.1. Antes de adentrar no mérito do pedido de reconsideração, deve-se verificar se a peticionante atendeu aos requisitos formais para seu conhecimento.

Tempestividade

4.2. Quanto ao aspecto temporal, tanto o artigo 10 do Decreto nº 8.420/2015, quanto o artigo 15 do Decreto nº 11.129/2022 dispõem que o prazo para oposição de pedido de reconsideração é de dez dias, contados da data de publicação de decisão sancionadora.

4.3. Foi publicado o resultado do julgamento (Decisão nº 314, de 11 de agosto de 2025) no DOU nº 151, em 12 de agosto de 2024 (3739226), sendo que no mesmo dia a COPAR encaminhou o e-mail informando quanto à decisão publicada (3739289), com a consequente confirmação de recebimento (3739664).

4.4. Em 20 de agosto de 2024, os procuradores da peticionante protocolaram o Pedido de Reconsideração (3756650), conforme e-mail encaminhado (3753655).

4.5. Portanto, tempestivo o pedido.

Legitimidade

4.6. Quanto ao aspecto subjetivo, a despeito de que as normas vigentes não arrole expressamente os legitimados, é evidente que o pedido de reconsideração pode ser interposto tanto pela sociedade condenada quanto pelo sócio com poderes de representação dessa.

Representação

4.7. Os fatos foram mencionados em Acordo de Leniência celebrado no dia 13 de abril de 2018 (2529983) entre o então Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, a Advocacia-Geral da União – AGU, o Ministério Público Federal – MPF e as empresas MULLEN LOWE BRASIL PUBLICIDADE LTDA. (à época denominada BORGHI/BORGYIERH LOWE PROPAGANDA E MARKETING LTDA.) e FCB BRASIL PUBLICIDADE E COMUNICAÇÃO LTDA.

4.8. Nesse Acordo de Leniência, foi apresentada uma lista de pessoas jurídicas subcontratadas pela empresa “BORGHI LOWE”, que teriam participado do esquema fraudulento relacionado a contratos de publicidade firmados com o Poder Público (2530072).

4.9. Segundo as “colaboradoras” (BORGHI LOWE e FCB BRASIL PUBLICIDADE E COMUNICAÇÃO LTDA.), as pessoas jurídicas subcontratadas (incluindo a condenada), por orientação do representante da Borghi Lowe, repassaram, de forma irregular, parte dos valores recebidos à “empresa de fachada” controlada por ex-parlamentar, em troca de favorecimento em procedimentos licitatórios.

4.10. No caso, o Pedido de Reconsideração foi oposto pela sociedade condenada, por meio de Petição subscrita pelos causídicos da pessoa jurídica (3753665).

4.11. Cabível, pois, o conhecimento do Pedido de Reconsideração, passa-se ao exame do mérito.

RESUMO DO PEDIDO E ARGUMENTOS DA PESSOA JURÍDICA SANCIONADA

4.12. No mérito, o pedido principal da pessoa jurídica Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda. (doravante Paulo Barros) é o afastamento integral da condenação no PAR, por ausência de indícios de atuação consciente, conforme se transcreve: (3753665, fls. 7 e 8).

No caso em concreto, não há sequer indícios de que a Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda. tenha agido com consciência e vontade de violar princípios da administração pública, pois apenas cumpriu obrigação assumida perante a Borghi Lowe, quanto ao pagamento da sua comissão.

Dessa forma, seria inconcebível que, em face de como foi induzida a erro de procedimento pela agência Borghi Lowe e jamais com a intenção de favorecer indevidamente essa mesma agência ou o malsinado deputado federal, fosse declarada inidônea para contratar com a Administração Pública. Em assim sendo, requer-se seja RECONSIDERADA A DECISÃO PROFERIDA e, consequentemente, julgado improcedente o Processo Administrativo de Responsabilização (CPA). (Grifos nossos)

4.13. Para amparar o pedido, a peticionária sustenta que a imputação feita foi a de pagamento a outra pessoa jurídica, no caso a LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda., a título de propina a agente

público, à época deputado federal, de forma dissimulada, como suposto pagamento da comissão à agência de publicidade Borghi Lowe, a título de bonificação de volume (BV).

4.14. Contudo, a peticionária alega que tal pagamento à LSI se deu por orientação da agência Borghi Lowe, conforme oitiva das testemunhas, inclusive, por ex-funcionária da citada agência de publicidade, por prática “comum” de mercado, de acordo com a transcrição abaixo:

11 - Ocorre que, em não raras vezes, a agência de publicidade compõe grupo empresarial, composto de empresas coligadas, que atuam na criação, concepção, produção publicitária nos mais variados setores da comunicação publicitária e que, de forma legal, atuam em conjunto no atendimento de seus clientes e na forma de intermediação na contratação de fornecedores externos de serviços especializados.

Assim, a critério da agência, os fornecedores externos, ao pagarem a bonificação de volume, o fazem à empresa do grupo da agência por esta indicada, mediante o recebimento de nota-fiscal correspondente, restando os impostos incidentes.

As testemunhas ouvidas respaldam a regularidade na atuação da Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda.

A testemunha Monica Maria Souza Cunha, ex-funcionária da Borghi Lowe, confirmou que foi determinada pelos representantes da Borghi Lowe para encaminhamento à ora peticionária, para que fizesse o pagamento das Notas Fiscais emitidas pela LSI, como se fosse, supostamente, o pagamento da comissão da agência, a título de bonificação de volume.

4.15. Alega que há licitude na previsão de remuneração ou comissionamento pelas produtoras com a chamada “bonificação de volume”, tendo sido tal a natureza do pagamento feito à LSI, ainda que o contrato tenha sido entre ela, a peticionária, e a agência Borghi Lowe.

4.16. Argumenta ainda que “O erro a que foi induzido a Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda. pela Borghi Lowe para pagamento à LSI decorreu do entendimento de tratar-se esta última empresa compondo o grupo empresarial da citada agência”, ou seja, que o pagamento equivocado ocorrera por exclusiva culpa da pessoa jurídica que firmou Acordo de Leniência com a CGU, no caso a agência Borghi Lowe.

4.17. Defende que se trata de uma relação que ocorreu entre a agência e a subcontratada, e que a peticionante somente obtinha informações por meio da intermediária, em uma relação em que “**os fornecedores externos se valem unicamente das informações, orientações e determinações das agências de propaganda, através das quais são contratadas para realizar seus serviços especializados ao anunciante**” (grifos do original).

4.18. Menciona que já havia realizado outros trabalhos com a pessoa jurídica vencedora e que “*não havia nenhuma dúvida, da parte da ora peticionária, de que as orientações da Borghi Lowe quanto ao pagamento do BV eram feitas de forma correta e lícita*”.

4.19. Cita ainda que não só a peticionária, mas outras empresas (“TODAS”) subcontratadas pela agência Borghi Lowe foram orientadas no mesmo sentido, conforme se reproduz de sua petição:

4.20. Esses são, de forma resumida, os principais argumentos da peticionária, que, para serem devidamente aquilatados, serão, em seguida, contrapostos ao que foi objeto de análise até o momento, nas peças contidas nos autos, para posterior análise final.

ANÁLISE DE MÉRITO

4.21. A controvérsia devolvida à apreciação nesta fase recursal limita-se à alegação de ausência de atuação consciente por parte da pessoa jurídica Paulo Barros, sob o fundamento de que os pagamentos realizados à empresa LSI decorreram de orientação da agência contratada Borghi Lowe e de prática usual do mercado publicitário.

4.22. Impõe-se, portanto, examinar se os elementos probatórios constantes dos autos demonstram a reprovabilidade jurídica da conduta à luz do art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, bem como se a sanção aplicada mostra-se adequada e proporcional às circunstâncias concretamente apuradas.

4.23. No Termo de Indiciação (2554236) já havia sido consolidado como ponto pacífico o fato de que efetivamente houvera o pagamento, em ao menos seis oportunidades, com **duas Notas Fiscais de prestação de serviço emitidas pela LSI**, pela pessoa jurídica Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda. à empresa LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda., de propriedade de agente público (ex-parlamentar)

e a CPAR concluiu, com base nos elementos contidos nos autos, que tais transferências financeiras, respaldadas por Notas Fiscais, tinham por finalidade dar ar de “legalidade” ao pagamento de propinas, a título de bônus de volume de produção (BV):

26. Como resposta a pedido de informação da CRG, as “colaboradoras” encaminharam duas planilhas com a relação do “nome do fornecedor; o valor faturado em cada nota; o cliente para qual o serviço foi prestado; a data; e o tipo de serviço prestado”, sendo que o termo fornecedor corresponde às empresas subcontratadas pelas “colaboradoras”, e o termo cliente, por sua vez, corresponde ao órgão público ou entidade contratante das “colaboradoras”.

27. A partir da segunda planilha (Doc [2530097](#), linhas 15 a 37), pode-se concluir o seguinte a respeito da **Paulo Barros**:

a) emitiu, em 07/10/2013, uma nota fiscal no valor de R\$ 10.800,00, em relação ao supracitado contrato das “colaboradoras” com o Ministério da Saúde (linha 32) e, em 21/10/2013, emitiu uma fatura no valor de R\$ 42.050,00, relacionada ao contrato das “colaboradoras” com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – Apex Brasil (linha 34), as quais, somadas, perfazem o total de R\$ 52.850,00, justamente o valor que, sendo-lhe aplicado o dito percentual de 10% (“bônus de volume”), chega-se próximo ao montante de R\$ 5.280,00 a que se referem exatamente a planilha apreendida e a nota fiscal da LSI n. 181 (Doc [2530122](#)); e

b) emitiu, em 15/10/2013, uma fatura no valor de R\$ 7.600,00, e, em 26/11/2013, uma fatura no valor de R\$ 12.000,00, ambas relacionadas a um dos dois supracitados contratos das “colaboradoras” com a CEF (linhas 33 e 35), as quais, somadas, perfazem o total de R\$ 19.600,00, justamente o valor que, sendo-lhe aplicado o dito percentual de 10% (“bônus de volume”), chega-se ao montante de R\$ 1.960,00 a que se referem exatamente a planilha apreendida e a nota fiscal da LSI n. 182 (Doc [2530161](#)).

28. Em acréscimo, tem-se ainda que a **Paulo Barros**:

a) emitiu duas faturas, uma em 20/03/2013, no valor de R\$ 15.000,00 e outra em 02/04/2013, no valor de R\$ 68.100,00, ambas em relação ao supracitado contrato das “colaboradoras” com o Ministério da Saúde (linhas 29 e 30), faturas essas que, somadas, perfazem o total de R\$ 83.100,00, justamente o valor que, sendo-lhe aplicado o dito percentual de 10% (“bônus de volume”), chega-se próximo ao montante de R\$ 8.300,00 a que se referem exatamente a planilha apreendida e a nota fiscal da LSI n. 123, de 14/06/2013 (Doc [2530359](#)), esta última, por sua vez, localizada nos autos Ação Penal nº 5023121-47.2015.4.04.7000; e

b) emitiu em 07/06/2013 uma fatura no valor de R\$ 25.850,00, em relação ao supracitado contrato das “colaboradoras” com a CEF (linha 31), justamente o valor que, sendo-lhe aplicado o dito percentual de 10% (“bônus de volume”), chega-se ao montante de R\$ 2.585,00 a que se refere exatamente a nota fiscal da LSI n. 133, de 19/07/2013 (Doc [2530367](#)), esta última igualmente localizada nos autos Ação Penal nº 5023121-47.2015.4.04.7000. Sobre essa última fatura, observa-se que a planilha apreendida faz referência a um recebimento da **Paulo Barros** também em 19/07/2013, mas os valores não são exatamente coincidentes, provavelmente devido a um erro de digitação, até pela similitude dos números em questão: a Nota Fiscal n. 133 traz o valor de R\$ 2.585,00 (Doc [2530367](#)) e a planilha apreendida se reporta ao valor de R\$ 2.585,00 [25.850,00] (Doc [2490295](#), linha 133)

29. Para uma visualização mais simplificada, segue planilha com a consolidação dos principais pontos até aqui considerados:

Empresa	Valor e data constantes da Planilha	Nota Fiscal LSI	Subcontratos Paulo Barros x CEF/MS	10% do subcontrato
Paulo Barros	5.280,00 (12/12/13)	5.280,00 (12/12/13)	52.850,00 (07/10/13 e 21/10/13)	5.280,00
Paulo Barros	1.960,00 (28/01/14)	1.960,00 (28/04/14)	19.600,00 (15/10/13 e 26/11/13)	1.960,00
Paulo Barros	8.300,00 (14/06/13)	8.300,00 (14/06/13)	83.100,00 (20/03/13) e 02/04/2013	8.300,00
Paulo Barros	2.585,00 [25.850,00] (19/07/13)	2.585,00 (19/07/13)	25.850,00 (07/06/13)	2.850,00

4.24. Observa-se que a dinâmica dos pagamentos destacados acima não se apresenta como evento isolado ou casual, mas como padrão reiterado e quantificável, com correspondência objetiva entre valores faturados e percentuais de “BV” registrados, além de lastro documental em planilhas e notas fiscais específicas.

4.25. Esse encadeamento probatório reforça a conclusão de que não se tratou de mero erro operacional pontual. A repetição de pagamentos a pessoa jurídica estranha à relação contratual, desacompanhados de contraprestação e respaldados por documentação fiscal dissociada do objeto contratado, afasta a tese de atuação escusável fundada exclusivamente em confiança na contratada principal, evidenciando descon sideração relevante aos padrões mínimos de diligência exigíveis no contexto de contratação pública.

4.26. Por ocasião da elaboração do Relatório Final (3459288), a CPAR, após ouvir todas as testemunhas arroladas pela defesa e analisar a documentação adicional juntada na fase instrutória do PAR, já havia examinado os mesmos argumentos ora reiterados no Pedido de Reconsideração - especialmente quanto à alegada improcedência das imputações - e, ainda assim, concluiu pela reprovabilidade da conduta da pessoa jurídica, a qual admitiu tanto a realização dos pagamentos quanto a inexistência de prestação de serviços à pessoa jurídica LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda., conforme se transcreve:

4.2.2. Análise do argumento 2 (improcedência das imputações)

(...)

49. Conforme explicitado no Termo de Indiciação, uma vez que 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, entende-se que os valores “pagos incorretamente à LSI” – como a própria Paulo Barros admite – são suficientes para caracterizar a irregularidade em apuração e, ainda, atestar que tais valores seriam, de fato, para obtenção de vantagens indevidas pela intermediação realizada pelo ex-deputado federal, buscando a contratação da Borghi Lowe, o que efetivamente ocorreria.

(...)

51. Ademais, a Defesa admite que não houve qualquer tipo de serviço prestado pela LSI à indiciada, logo, não havia razão alguma para efetuar os mencionados pagamentos. Assim, ainda que não houvesse ciência das irregularidades praticadas entre a Borghi Lowe e a empresa LSI (e seus sócios), fica evidenciada a negligência por parte da Paulo Barros, que cooperou efetivamente 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: “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.”

52. A conduta da Paulo Barros, no mínimo negligente, desrespeitou, inclusive, a função social da empresa. Uma simples pesquisa em face da LSI em sítios de busca na internet seria capaz de verificar os seus proprietários e concluir que não se tratava de empresa pertencente ao grupo empresarial da Borghi Lowe, ou ao menos chamar a atenção e, com isso, questionar a razão pela qual os pagamentos deveriam ser feitos à LSI, uma vez que estes não tinham qualquer amparo em prestação de serviços ou contratos. Em suma, não houve qualquer diligência por parte da Paulo Barros no sentido de averiguar do que realmente se tratava.

4.27. A análise de regularidade do PAR e dos argumentos trazidos pela defesa em Alegações de PAR consignada na Nota Técnica nº 240/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (3498587) ao se deter sobre os mesmos argumentos da defesa concluiu pela conduta ilícita da pessoa jurídica, diante da execução no âmbito de um contrato público:

5.25 Conforme bem observado pela CPAR, uma simples pesquisa sobre a LSI em sítios de busca na internet seria apta a verificar os seus proprietários e concluir que não se tratava de empresa pertencente ao grupo empresarial da Borghi Lowe, ou ao menos chamar a atenção e, com isso, questionar a razão pela qual os pagamentos deveriam ser feitos à LSI, uma vez que estes não tinham qualquer amparo em prestação de serviços ou contratos. Dessa forma, a conduta da Paulo Barros foi, no mínimo, negligente.

4.28. Semelhante conclusão é firmada no Parecer nº 00157/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (3733958) no qual se assentou que, ainda que o denominado “bônus de volume” pudesse configurar obrigação contratual devida no âmbito da relação entre a subcontratada e a empresa intermediadora, a conduta da pessoa jurídica Paulo Barros permanece juridicamente reprovável, posto que os valores não foram destinados à legítima credora contratual, mas desviados de sua finalidade para viabilizar o

pagamento de vantagem indevida a agente público, em afronta ao que estabelece as normas contratuais das licitações, conforme trechos transcritos abaixo:

(...)

77. Na presente apuração, vimos que os pagamentos realizados pela indiciada não tiveram uma contraprestação (não houve prestação de serviços) por parte da empresa LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda., razão pela qual é forçoso concluir que se tratava de propina destinada a recompensar ex-parlamentar por ingerência indevida em procedimentos licitatórios realizados no âmbito do Ministério da Saúde e da Caixa Econômica Federal – CEF.

(...)

90. No mesmo sentido, concluímos que, como a indiciada não possuía relações com a empresa LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda., deveria ter apresentado uma justificativa plausível para os referidos pagamentos, o que não ocorreu.

91. Apesar de ter afirmado que a LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda. fazia parte do grupo econômico da BORGHI LOWE Propaganda e Marketing Ltda., não apresentou provas nesse sentido.

92. Por tais razões, é forçoso concluir que a pessoa jurídica Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda. fazia parte do esquema fraudulento em questão, sendo determinante para a consumação das irregularidades em comento

4.29. Note-se ainda que o preenchimento das Notas Fiscais emitidas pela LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda. (2530122, 2530161, 2530359 e 2530367) tinha como discriminação de serviços prestados “planejamento e organização de eventos corporativos”, tópico completamente diverso daquele que envolvia a prestação dos serviços de publicidade previstas nos Contratos nº 314/2010 MS (2530251) e nº 1027/2013 CEF (2530350).

4.30. Trata-se, no caso, de *modus operandi* repetido por diversas pessoas jurídicas envolvidas no esquema fraudulento relacionado à execução do contrato vencido pela Borghi Lowe e executado com a subcontratação de outras empresas participantes da fraude.

4.31. Como se verifica, a alegação apresentada pela defesa não resiste a um exame minimamente coerente dos fatos e revela contradição insanável em sua própria estrutura lógica.

4.32. De um lado, sustenta-se que haveria uma suposta “relação de confiança” com determinada empresa, no caso a Borghi Lowe, à qual se deveria remuneração de caráter legal. De outro, admite-se que os pagamentos dos denominados “bônus de volume” foram efetivamente realizados em favor da empresa LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda., cujo quadro societário e atividade empresarial eram integralmente diversos daquela que, em tese, manteria tal vínculo jurídico e empresarial no mercado publicitário.

4.33. Ora, se a obrigação era legítima e direcionada a terceiro específico, não há justificativa plausível para que os valores fossem transferidos à pessoa jurídica distinta, sem qualquer identidade societária ou jurídica com a suposta credora. A narrativa, portanto, mostra-se incompatível com a prática efetivamente adotada, comprometendo sua verossimilhança e coerência interna.

4.34. A inconsistência torna-se ainda mais evidente quando se considera que a denominada “bonificação” foi pactuada no âmbito de contrato público. Não se tratava de relação privada regida exclusivamente pela autonomia da vontade das partes. Ao contrário, estava-se notoriamente diante de ajuste submetido às normas cogentes que regem a Administração Pública, especialmente os princípios da legalidade, moralidade e probidade.

4.35. Nesse contexto, não é juridicamente admissível invocar lógica negocial típica do direito privado para justificar conduta praticada no âmbito de contratação pública, em que há plena liberdade para definição de fluxo financeiro entre empresas.

4.36. Tanto a Agência Borghi Lowe quanto a pessoa jurídica Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda. tinham plena ciência de que atuavam sob regime jurídico de direito público, cuja observância das regras é obrigatória e indeclinável e que fugiram aos ditames previstos no contrato, ao envolver terceira pessoa jurídica (a LSI) para fins já declaradamente ilícitos, nos termos do Acordo de Leniência firmado.

4.37. Registre-se que a incidência do art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 não se restringe aos atos praticados exclusivamente na fase competitiva do certame. Os objetivos da licitação - moralidade,

seleção da proposta mais vantajosa e integridade da contratação pública - incidem também sobre a execução contratual, que constitui desdobramento decorrente do procedimento licitatório.

4.38. Assim, condutas praticadas no curso da execução contratual que viabilizem vantagem indevida e comprometam a regularidade do ajuste inserem-se no âmbito de proteção do referido dispositivo, ainda que praticadas por empresa subcontratada.

4.39. Como argumento de defesa, a peticionária se ampara ainda no art. 14 da Lei nº 12.232/2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, em leitura fragmentada e seletiva da legislação, pois que deixa de mencionar outras obrigações às quais as empresas de publicidade estão submetidas e que, no caso concreto, demonstram a conduta ilícita das pessoas jurídicas envolvidas nos pagamentos à LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda.

4.40. Em relação aos bônus de volume (BV), a norma pertinente estabelece, no parágrafo único do artigo 15, que pertence ao contratante as vantagens obtidas em negociações de compra de mídia, conforme se verifica do texto da mesma Lei nº 12.232/2010:

Art. 15. Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.

*Parágrafo único. **Pertencem ao contratante** as vantagens obtidas em negociação de compra de mídia diretamente ou por intermédio de agência de propaganda, **incluídos os eventuais descontos e as bonificações** na forma de tempo, espaço ou reaplicações que tenham sido concedidos pelo veículo de divulgação.*

4.41. À luz do art. 15 da Lei nº 12.232/2010, os "bônus de volume", quando decorrentes da aplicação de recursos públicos em mídia, submetem-se a regime jurídico específico, que impõe transparência, previsão contratual expressa e destinação compatível com o interesse público.

4.42. O comando legal explicitado na norma, que de forma categórica estabelece a destinação dos descontos e bonificações (onde o "bônus de volume" em tese se encaixa), deveria trazer ao menos séria preocupação à pessoa jurídica Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda. quanto à prática solicitada pela agência que intermediava sua contratação para execução de serviços no âmbito de contrato público, de enviar os valores relativos ao "bônus de volume" para pessoa jurídica não participante da relação contratual.

4.43. Diante da clara manifestação da defesa do pleno conhecimento dos termos da Lei que rege a relação das agências de publicidade com a Administração Pública, torna-se notório, mais uma vez, que a alegação da petionante de que pagara a terceiro não relacionado na relação contratual existente com órgãos públicos por ato carregado de "de boa-fé" é implausível e não se sustenta.

4.44. Ainda que nos termos dos contratos firmados entre a contratada Borghi Lowe e CEF e Ministério da Saúde houvesse cláusula específica que eximia a contratada do retorno do "bonus de volume" à Administração Pública, esse valor era destinado, tanto nos termos contratuais quanto na praxe do mercado, à agência de publicidade, o que, novamente, desvela a conduta reprovável da subcontratada Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda. a colaborar para o cometimento de ato ilícito na execução contratual.

4.45. A tentativa de conferir aparência de regularidade a pagamentos realizados a pessoa jurídica diversa da alegadamente legitimada não apenas enfraquece a tese defensiva, como evidencia a incompatibilidade entre o discurso apresentado e o regime jurídico efetivamente aplicável ao caso e de conhecimento do peticionante.

4.46. Ademais, cabe ainda mencionar que o Pedido de Reconsideração não veio acompanhado de documentos ou elementos probatórios capazes de conferir suporte às alegações nele veiculadas, limitando-se à mera reiteração argumentativa desacompanhada de comprovação.

4.47. Ainda que a pessoa jurídica Paulo Barros Ltda. não tenha figurado como contratada principal ou articuladora direta do esquema apurado, sua atuação mostrou-se funcionalmente relevante para a viabilização do fluxo financeiro irregular, mediante a reiteração de pagamentos desprovidos de causa legítima, etapa essencial à concretização da vantagem indevida vinculada à execução contratual.

4.48. Consideradas a gravidade concreta da conduta, sua inserção relevante na dinâmica do ilícito e o dever qualificado de cautela que incide sobre particulares que atuam na execução de contratos administrativos, a manutenção da sanção aplicada revela-se adequada, necessária e proporcional à tutela da moralidade administrativa e à preservação da confiança pública nas contratações governamentais.

4.49. Por fim, ainda que não caiba menção a outros fatos não relacionados à análise do caso concreto, cabe mencionar, a título de esclarecimento e para que fique registrado nos autos, que, pelos mesmos fatos, foram condenadas as empresas Soundzilla Music Monsters Produções Audiovisuais Ltda. (Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.111057/2019-61), BRVR Filmes Ltda. (Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.111058/2019-14), Conspiração Filmes S.A. (PAR convertido em Julgamento Antecipado nº 00190.111056/2019-17), José Mutarelli Filho Produções Fonográfica Ltda. (Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.108307/2022-81).

4.50. Ademais, estão pendentes de julgamento processos instaurados para apurar as condutas das pessoas jurídicas Leograf Gráfica e Editora Ltda. (Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.108447/2022-50) e Pepper Comunicação Interativa Eireli (Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.108882/2022-84), todas elas envolvidas nos pagamentos indevidos à LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda.

4.51. À vista dessas considerações, entende-se que os argumentos trazidos no Pedido de Reconsideração não trazem novos elementos de fato ou de direito que justifiquem a revisão da Decisão ministerial nº 314 (3739664) e que, portanto, deve ser mantida a sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública em razão da gravidade da conduta da pessoa jurídica.

5. CONCLUSÃO

5.1. Diante do exposto, recomenda-se:

- a) Conhecer do pedido de reconsideração, diante do atendimento dos pressupostos formais;
- b) No mérito, indeferi-lo integralmente, tendo em vista que os argumentos não foram aptos a afastar a incidência das condutas no inciso o inciso III do artigo 88 da Lei nº 8.666, de 1993.

5.2. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ANDRE LUIS SCHULZ, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 03/03/2026, às 17:38, 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 3985159 e o código CRC 5E0E701B