



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 706/2026/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.108307/2022-81

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 315 (3734073) do Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, publicada no DOU nº 151, de 12 de agosto de 2025 (3739228), formulado pela pessoa jurídica JOSÉ MUTARELLI FILHO PRODUÇÕES FONOGRÁFICA LTDA., inscrita sob o CNPJ nº 71.726.814/0001-56.

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 00190.108307/2022-81, instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União pela Portaria nº 2.385, de 14.09.2022 (2516139), publicada no DOU nº 176, de 15 de setembro de 2022, para apurar a responsabilidade da pessoa jurídica José Mutarelli Filho Produções Fonográfica 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 19/09/2022 (2518220) assinada por seus membros.

3.3. Em 1º de março de 2023 foi assinada pelo Secretário de Integridade Privada a Portaria nº 838, de prorrogação dos trabalhos por mais 180 dias, publicada no DOU nº 50, de 14 de março de 2023 (2734679).

3.4. Em 29 de agosto de 2023, da lavra do Secretário de Integridade Privada foi publicada a Portaria nº 2.967, no DOU nº 173, de 11 de setembro de 2023 (2947001) e nova prorrogação ocorreu em 05 de março de 2024, com publicação da Portaria nº 670, no DOU nº 48, de 11 de março de 2024 (3136594).

3.5. Em 25 de maio de 2024 foi assinado Despacho pelo Secretário de Integridade Privada em que acolhe os fundamentos apresentados pela CGPAR/DIREP (3179954), 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 (3187166).

3.6. Em 05 de setembro de 2024 foi assinada a Portaria nº 2.885, de Recondução dos trabalhos da CPAR, pelo prazo de 180 dias, publicada no DOU nº 174 de 9 de setembro de 2024 3350843).

3.7. Quanto aos trabalhos realizados pela CPAR, cabe mencionar que em 06/10/2022, foi deliberado o indiciamento da pessoa jurídica por meio do Termo de Indiciação (2544626).

- 3.8. Foram juntadas aos autos as principais provas que fundamentaram o convencimento preliminar do Colegiado (Volumes I e II).
- 3.9. Procede-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 registro da intimação (2561659, 2561660 e 2561661).
- 3.10. Em 24 de outubro de 2022 a defesa solicita acesso aos autos (2565131).
- 3.11. A defesa escrita, oportunamente apresentada, encontra-se juntada nos autos (2584382).
- 3.12. Conforme Ata de Deliberação - Produção de provas (2597587) de 23/11/2022, 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 realizadas oitivas das testemunhas às quais a investigada enviou qualificação e puderam ser localizadas, sendo a Sra. Tatiana Gonçalves de Ornelas (2612652) e Sra. Andrea Maria de Souza (2612676), ambas ouvidas em 06/12/2022.
- 3.14. A investigada solicitou ainda prazo adicional para identificação completa da testemunha em 06/12/2022, regularmente intimada e com Termo de Depoimento (2627569) colhido em 19/12/2022.
- 3.15. Em Ata de Deliberação - Produção de provas (2612708) foi registrado que a Defesa desistiu formalmente de ouvir o Sr. Felipe Lopes (2612529 e 2612531), testemunho anteriormente solicitado.
- 3.16. 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 (3457927), concluindo pela recomendação de que à pessoa jurídica Mutarelli Filho Produções Fonográfica Ltda. fosse aplicada a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, uma vez que incidiu nos atos lesivos tipificados no art. 88, inciso III, do mesmo diploma legal.
- 3.17. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, o Secretário de Integridade Privada 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 (3478629).
- 3.18. Ciente da decisão (3481534), a pessoa jurídica encaminhou Alegações Finais (3483852) no prazo previsto no art. 22 da IN CGU nº 13/2019, com protocolo em 10/01/2025 (3483853).
- 3.19. Todos os pedidos e argumentos contidos na peça de Alegações Finais foram objeto de análise empreendida pela CGIST e materializadas na Nota Técnica nº 322/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (3503803).
- 3.20. A respectiva Nota 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.
- 3.21. O Parecer nº 00151/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU de 24 de julho de 2025 (3734039) 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 José Mutarelli Filho Produções Fonográfica Ltda., inscrita no CNPJ nº 71.726.814/0001-56, com fundamento no artigo 87, inciso IV e § 3º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
- 3.22. Em 12 de agosto de 2025 foi publicada a Decisão ministerial nº 315 (3734073), no DOU nº 151 (3739228), em que o Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, de acordo com as opiniões técnicas, decidiu aplicar a sobredita penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública à pessoa jurídica José Mutarelli Filho Produções Fonográfica Ltda.
- 3.23. Em 20 de agosto de 2025, a pessoa jurídica protocola o Pedido de Reconsideração, conforme comprovante de protocolo digital (3752956).
- 3.24. A presente Nota Técnica se presta, portanto, a manifestar opinião técnica acerca do Pedido

de Reconsideração.

3.25. 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 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 no DOU, em 12 de agosto de 2024 (terça-feira), no mesmo dia, a COPAR encaminhou o e-mail informando quanto à decisão publicada (3739282), com a consequente confirmação de recebimento no mesmo dia (3739668).

4.4. Em 20 de agosto de 2025, os procuradores da peticionante protocolaram o Pedido de Reconsideração (3752956), conforme protocolo digital (3752957).

4.5. Portanto, tempestivo o pedido.

Legitimidade

4.6. Quanto ao aspecto subjetivo, a despeito de que as normas vigentes não arrolem 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 (2513901) 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 “colaboradoras” 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 “BORGHI LOWE”, que teriam participado do esquema fraudulento relacionado a contratos de publicidade firmados com o Poder Público (2513925).

4.9. Segundo as “colaboradoras” (BORGHI LOWE e FCB BRASIL PUBLICIDADE E COMUNICAÇÃO LTDA.), as empresas 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 (3752956) .

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

RESUMO DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO E ARGUMENTOS DA PESSOA JURÍDICA SANCIONADA

4.12. No mérito, o pedido principal da pessoa jurídica José Mutarelli Filho Produções Fonográficas Ltda. é o afastamento integral da condenação no PAR, por ausência de indícios de atuação consciente, conforme se transcreve: (3752956, fls. 7 e 8).

No caso em concreto, não há sequer indícios de que a José Mutarelli Produções Fonográficas 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 outro ente privado, no caso a empresa 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 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, retendo os impostos incidentes.

As testemunhas ouvidas respaldam a regularidade na atuação da José Mutarelli Produções Fonográficas 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 Mutarelli Produções 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 empresa que firmou Acordo de Leniência com a CGU, 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 empresa vencedora dos processos de licitação com a CEF e com o Ministério da Saúde 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 pessoa jurídica José Mutarelli Filho Produções Fonográficas Ltda., mas outras empresas (“TODAS”) subcontratadas pela agência Borghi Lowe foram orientadas no mesmo sentido, conforme se reproduz de sua petição:

14 - Atente-se que dezenas de outras empresas produtoras de serviços especiais de publicidade prestaram serviços à CEF e ao Ministério da Saúde, com a intermediação e supervisão da Borghi Lowe e FCB, TODAS efetuando também o pagamento da bonificação de volume devida à essas agências, mas que, por orientação (indevida e ilegal) das mesmas, foi destinado às duas empresas de fachada LSI e Limiar, vinculadas ao então deputado federal André Vargas, SEM QUE AS MESMAS – PRODUTORAS - IGUALMENTE TIVESSEM CONHECIDO DESSA DESTINAÇÃO ILÍCITA.

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 José Mutarelli, 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 (2544626) já havia sido consolidado como ponto pacífico o fato de que efetivamente houvera o pagamento, em ao menos três oportunidades, pela pessoa jurídica José Mutarelli Filho Produções Fonográficas 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” à pagamento de propinas, a título de bônus de “volume de produção” (BV):

2. Da listagem apresentada pelas empresas nominadas no item anterior, consta a Mutarelli Produções, que fora subcontratada pela empresa Borghi Lowe para prestar serviços de publicidade e propaganda no âmbito dos contratos nº 4131/2008 e 1027/2013, bem como dos respectivos aditivos, celebrados junto à Caixa Econômica Federal (CEF), e do contrato nº 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 [2513965](#), 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.

(...)

18. Ante o exposto, das provas acostadas ao presente processo, os pagamentos realizados pela Mutarelli Produções 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 Mutarelli Produções.

4.24. Por ocasião da elaboração do Relatório Final (3457927), 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 LSI, conforme se transcreve:

4.2.2. Análise do argumento 2 (improcedência das imputações)

Argumento

47. Inicialmente a empresa Mutarelli Produções discorre a respeito da forma de atuação e os procedimentos seguidos pelas empresas que atuam no mercado publicitário de uma forma geral, para, em seguida, informar que, em casos como o ora apurado, a agência de publicidade, age por conta e ordem do cliente-anunciante, e é quem seria responsável por ajustar com os fornecedores de serviços especiais e veículos de comunicação todas as condições que possibilitem a prestação

dos serviços contratados.

(...)

52. Acerca da natureza dos recursos repassados sob o título de “bônus de volume” pela Mutarelli Produções 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 consta dos próprios contratos ora descumpridos e conforme entendimento pacificado no Tribunal de Contas da União (TCU) (Acórdão TCU n. 2.062/2006 – Plenário (Processo 019.444/2005-2)).

53. 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 Mutarelli Produções, que cooperou efetivamente com todo esquema fraudulento. A empresa processada, por sua vez, efetuou pagamentos a terceiros estranhos a sua atividade comercial, 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.”

54. A conduta da Mutarelli Produções, 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 Mutarelli Produções no sentido de averiguar do que realmente se tratava.

4.25. Na Análise de Regularidade do PAR, conforme Nota Técnica nº 322/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (3503803), não se identificou qualquer anormalidade ou lacuna processual capaz de gerar a nulidade dos atos processuais do presente PAR, ratificando a penalidade sugerida pela CPAR quanto à conduta juridicamente reprovável da pessoa jurídica Mutarelli Produções, nos seguintes termos:

6. (...) Conforme registrado pela CPAR, as peculiaridades do caso concreto evidenciam que houve pagamento de valores, a partir de recursos de natureza pública, à empresa com a qual não se mantinha qualquer relação contratual e não havia lhe prestado nenhum serviço, com o objetivo final de beneficiar determinado agente político (à época, deputado federal), o que, por si, demanda reprimenda de nível equivalente, qual seja, a declaração de inidoneidade.

4.26. Semelhante conclusão é firmada no Parecer nº 00151/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (3734039) 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 José Mutarelli 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:

“(…)

97. Sobre a imputação constante no Termo de Indiciação, concluímos que era exigível que a indiciada agisse com cautela, pois sabia que os referidos valores eram devidos à empresa BORGHI LOWE Propaganda e Marketing Ltda. e não à LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda.

98. Por outro lado, não há nos autos documento demonstrando que a LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda. fazia parte do grupo econômico da BORGHI LOWE Propaganda e Marketing Ltda.

99. Além disso, a indiciada não apresentou justificativa, nem fez ressalva, a respeito da natureza dos pagamentos (não houve contraprestação), motivo pelo qual seus argumentos vão de encontro às provas dos autos.

100. Logo, é forçoso concluir que os pagamentos efetuados pela pessoa jurídica José Mutarelli Filho Produções Fonográficas Ltda. à empresa LSI Solução em Serviços Empresariais Ltda. foram destinados ao custeio de propina ao então Deputado Federal André Vargas, que se utilizou do seu “prestígio político” para favorecer a empresa BORGHI LOWE Propaganda e Marketing Ltda. em procedimentos licitatórios realizados no âmbito do Ministério da Saúde e da Caixa Econômica Federal – CEF. (Grifos nossos)

4.27. Note-se que o preenchimento das Notas Fiscais emitidas pela LSI Solução em Serviços

Empresariais Ltda. (2513947, 2513952 e 2513956) tinha como discriminação de serviços prestados “planejamento e organização de eventos corporativos”, tópico completamente diverso daquele que envolvia a prestação dos serviços de publicidade prevista nos Contratos nº 314/2010 MS (2513971) e nº 1027/2013 CEF (2513978).

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

4.29. A conduta descrita nos autos revela comportamento objetivamente incompatível com os deveres que regem a atuação de particulares na execução de contratos administrativos, caracterizando violação qualificada do dever objetivo de cautela que incide sobre pessoas jurídicas que atuam sob o regime jurídico de direito público, especialmente quando há movimentação de recursos vinculados a contratação administrativa.

4.30. A realização reiterada de pagamentos a pessoa jurídica estranha à relação contratual, desacompanhada de prestação de serviços e lastreada em documentação fiscal dissociada do objeto contratado, evidencia violação grave aos padrões mínimos de diligência e regularidade exigidos no âmbito das contratações públicas.

4.31. No contexto de execução de contratos públicos não se mostra juridicamente aceitável a transferência de valores sem suporte contratual idôneo ou verificação mínima de legitimidade do destinatário, circunstância que afasta qualquer alegação de atuação escusável ou fundada exclusivamente em confiança negocial.

4.32. A alegação apresentada não resiste a um exame minimamente coerente dos fatos e revela contradição insanável em sua própria estrutura lógica.

4.33. De um lado, sustenta-se que haveria uma suposta “relação de confiança” com determinada pessoa jurídica, 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.

4.34. 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.

4.35. 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.

4.36. 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 pessoas jurídicas.

4.37. Tanto a agência Borghi Lowe quanto a pessoa jurídica José Mutarelli 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.

4.38. Acrescente-se que a incidência do art. 88 da Lei nº 8.666/1993 não se circunscreve aos atos praticados durante a fase competitiva do procedimento licitatório. A licitação constitui instrumento destinado à formação válida do contrato administrativo, cujos objetivos - moralidade, isonomia, seleção da proposta mais vantajosa e integridade da contratação pública - projetam-se necessariamente sobre a execução contratual.

4.39. Nesse contexto, condutas praticadas no curso da execução que comprometam a regularidade do ajuste e viabilizem vantagem indevida relacionada ao contrato oriundo de licitação inserem-se no

âmbito de proteção do referido dispositivo legal, ainda que perpetradas por pessoa jurídica subcontratada.

4.40. A execução contratual representa desdobramento lógico e jurídico do certame que lhe deu origem, razão pela qual não se pode dissociar artificialmente as fases do procedimento para afastar a responsabilização administrativa quando evidenciada colaboração material em mecanismo fraudulento vinculado ao contrato público.

4.41. 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.

4.42. Em relação aos "bônus de volume", 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.*

4.43. 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.

4.44. 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 José Mutarelli 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.

4.45. 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.

4.46. 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 BV 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 José Mutarelli a colaborar para o cometimento de ato ilícito na execução contratual.

4.47. 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.

4.48. Registre-se que não se está a desconsiderar o regime jurídico específico dos serviços de publicidade previsto na Lei nº 12.232/2010, mas sim a reconhecer que tal diploma normativo não autoriza a destinação de valores decorrentes de contrato público a terceiro estranho à relação jurídica estabelecida, sem respaldo contratual formal e sem efetiva prestação de serviços. O que se apura, no caso concreto, não é a licitude abstrata do "bônus de volume", mas o desvio específico de sua destinação.

4.49. 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.

4.50. Ainda que a pessoa jurídica José Mutarelli 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.

4.51. 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 declaração de inidoneidade, nesse contexto, mostra-se medida proporcional e necessária à tutela da moralidade administrativa e à preservação da confiança pública nas contratações governamentais.

4.52. 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), Paulo Barros Estúdio Fotográfico Ltda. (Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.108873/2022-93).

4.53. 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.

4.54. 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 315 (3739228) 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 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 17:35, 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://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3983091 e o código CRC 5B89368A