



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### RELATÓRIO FINAL

AO CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pela Portaria Inaugural nº 1.238, de 11/05/2018, publicada no DOU nº 91, de 14/05/2018, da lavra do Corregedor-Geral da União da Controladoria-Geral da União, vem apresentar **RELATÓRIO FINAL**, no qual recomenda a aplicação à pessoa jurídica MADERO INDÚSTRIA E COMÉRCIO S.A. (MADERO) – novo nome empresarial que substituiu a antiga denominação social DURSKI INDÚSTRIA E COMÉRCIO S.A. em Assembleia Geral Ordinária realizada em 02/07/2018 (SEI nº 1183981) –, CNPJ nº 13.783.221/0004-78, da pena de multa no valor de R\$4.426.900,00, nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013, e da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846/2013, por dar diretamente vantagem indevida a agente público, incidindo no ato lesivo tipificado no art. 5º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas.

#### I - BREVE HISTÓRICO

1. Em síntese, em 17/03/2017, a Polícia Federal deflagrou a Operação Carne Fraca com o objetivo de desarticular esquema de corrupção no qual empresas privadas do ramo alimentício pagavam propinas a servidores públicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para liberarem a venda de carnes impróprias para consumo nos mercados interno e externo.

2. Com base nessa operação, em 27/03/2018, esta CGU verificou a existência de indícios de que o MADERO, ao ceder a ameaças efetuadas por fiscais do MAPA designados para atuarem nas suas instalações em Balsa Nova/PR e Ponta Grossa/PR, concedeu-lhes vantagens indevidas, o que inclusive evitou a paralisação das atividades comerciais da empresa. (SEI nº 0667713)

3. Diante disso, em 14/05/2018, esta Controladoria instaurou o presente PAR para apuração da responsabilidade do MADERO relacionada ao assunto.

#### II - RELATO

4. Inicialmente, em 14/05/2018, o PAR foi instaurado. (SEI nº 0738346)

5. Em 30/05/2018, a CPAR se instalou e iniciou os trabalhos. (SEI nº 0739814)

6. Em 05/06/2018, a CPAR notificou previamente o MADERO. (SEI nº 0743181)

7. Em 21/06/2018, o MADERO especificou provas. (SEI nº 0773686)

8. Em 28/11/2018, o PAR foi prorrogado por 180 dias. (SEI nº 0938237)

9. Em 20/05/2019, a CPAR intimou o MADERO para especificar eventuais outras provas. (SEI nº 1116094)

10. Em 23/05/2019, o MADERO especificou provas adicionais. (SEI nº 1122453)

11. Em 27/05/2019, o PAR foi prorrogado por mais 180 dias. (SEI nº 1124874)

12. Em 17/06/2019, a CPAR indiciou o MADERO. (SEI nº 1148851)
13. Em 17/07/2019, o MADERO apresentou defesa escrita. (SEI nº 1183980)
14. Em 21/08/2019, o MADERO apresentou programa de integridade. (SEI nº 1224870, 1224872, 1224877 e 1246577)
15. Por fim, em 25/11/2019, o PAR foi prorrogado por mais 180 dias. (SEI nº 1324950)

### **III - INSTRUÇÃO**

16. A CPAR produziu provas de ofício e a requerimento do MADERO, a saber:

- processo CGU nº 00190.101212/2018-51;
- cópia do inquérito policial nº 5002816-42.2015.4.04.7000; (SEI nº 0773751, 0773754, 0773761, 0773781, 0773788, 0773796, 0773959, 0773969, 0773985, 0773993, 0774006 e 0774011)
- cópia da ação penal nº 5016870-42.2017.4.04.7000; (SEI nº 0774046, 0774054, 0774066, 0774081 e 0774089)
- cópia do processo MAPA nº 21000.031644/2017-76; (SEI nº 0796512)
- cópia do processo MAPA nº 21000.031646/2017-65; (SEI nº 0796517)
- depoimento da testemunha [REDACTED] (SEI nº 0938232, 0960641, 0960661, 0960663, 0960664, 0960665 e 0960666)
- depoimento da testemunha [REDACTED] (SEI nº 0938233, 0960641, 0960668, 0960669, 0960670, 0960671 e 0960673)
- depoimento da testemunha [REDACTED] (SEI nº 0938234, 0960641, 0960674, 0960675, 0960677, 0960678 e 0960679)
- depoimento da testemunha [REDACTED] (SEI nº 0938235, 0960641, 0960680, 0960681, 0960682, 0960684 e 0960685)
- demonstrações financeiras do MADERO; (SEI nº 1122454, 1122455, 1122456 e 1122457)
- anotações de responsabilidade técnica emitidas pelo [REDACTED] (SEI nº 1133905 e 1133911)
- outros documentos. (SEI nº 0963525, 0985816, 0985819, 0988576 e 0998448)

### **IV - INDICIAÇÃO, DEFESA E ANÁLISE**

#### **IV.1 - Indiciação**

17. A CPAR indiciou o MADERO, momento em que provou que, em diversas oportunidades, a empresa, fiscalizada pelo MAPA, deu vantagens indevidas, em dinheiro e em alimentos, a servidores públicos federais designados para fiscalizarem suas instalações em Balsa Nova/PR e Ponta Grossa/PR, enquadrando-a no ato lesivo tipificado no art. 5º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção (LAC)). (SEI nº 1148851)

#### **IV.2 - Defesa**

18. O MADERO - ao alegar que seus representantes foram vítimas de fato assemelhado ao crime de concussão, e não autores de ilícitos correspondentes ao delito de corrupção ativa, segundo mostrado em processos administrativos e penais conduzidos pelo MAPA e pela Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça

Federal – apresentou defesa escrita, na qual requereu sua absolvição, sustentando: (SEI nº 1183980)

- argumento 1: a CGU corre o risco de prestar um desserviço ao combate à corrupção, caso responsabilize a empresa, punindo quem foi vítima de agentes públicos corruptos, já que destoarà por completo dos processos tocados pelos órgãos acima mencionados;
- argumento 2: a empresa não praticou ato lesivo, não realizando qualquer conduta causadora de resultado, pois não agiu com vontade de corromper no intuito de obter vantagem;
- argumento 3: a responsabilidade objetiva da empresa somente seria possível se restasse provada a culpa de seus representantes, o que não aconteceu, porque não foram enquadrados como autores de infrações administrativas ou penais nos processos conduzidos pelos órgãos supracitados;
- argumento 4: a administração pública violará os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, caso responsabilize a empresa, pois não pode reputar ilícita a conduta de representantes da empresa quando essa mesma conduta não foi considerada criminosa pela justiça, tendo em vista que a autonomia das instâncias administrativa e penal não implica em isolamento estanque;
- argumento 5: a empresa não teve qualquer interesse/benefício ao dar dinheiro e alimentos aos fiscais do MAPA, já que sempre manteve altos padrões sanitários e sempre produziu produtos cárneos exclusivamente para consumo próprio, e não para vender a terceiros;
- argumento 6: os representantes da empresa não efetuaram, desde o início, denúncias contra os fiscais corruptos por estarem com pavor de sofrer retaliações dos agentes públicos, sofrendo coação moral irresistível;
- argumento 7: a empresa não pode ser responsabilizada, haja vista ter colaborado de maneira efetiva com as investigações, de boa-fé e sem qualquer espécie de imposição.

#### **IV.3 - Análise**

19. A CPAR – com fundamento no espírito da Lei nº 12.846/2013, que, ao reconhecer o protagonismo da pessoa jurídica como agente influenciador de valores econômicos, sociais e políticos, dotado de papel central no debate sobre o fenômeno da corrupção, definiu instrumentos com efeitos práticos relevantes para desencorajar atuações negativas e fomentar atuações positivas por parte das empresas, das quais se espera desempenho ativo na árdua tarefa de combater a corrupção, visando colaboração efetiva com o fortalecimento da democracia nacional – entendeu que nenhum argumento invocado pelo MADERO teve o condão de excluir sua responsabilidade no caso em destaque: (Lei nº 12.846, de 01/08/2013; Exposição de Motivos Interministerial (EMI) CGU/MJ/AGU nº 00011/2009, de 23/10/2009; SEI nº 1148851; SEI nº 1183980)

- contra-argumento 1: a CPAR, em estrita observância ao princípio da legalidade que rege a Administração Pública, cumpriu fielmente a estrutura de responsabilização da pessoa jurídica definida pela LAC, ao demonstrar que o MADERO praticou conduta em seu interesse/benefício tipificada como ato lesivo no art. 5º, inc. I, da Lei, provando, em sua indicição, que, em diversas oportunidades, a empresa, fiscalizada pelo MAPA, deu vantagens indevidas, em dinheiro e em alimentos, a servidores públicos federais designados para fiscalizarem suas instalações em Balsa Nova/PR e Ponta Grossa/PR. Não por

outro motivo, o MADERO, em sua defesa, em nenhum momento, contestou as provas juntadas aos autos relacionadas ao assunto. Impende destacar que o ato lesivo do art. 5º, inc. I, da LAC é ilícito de atividade, que se consuma pela própria conduta da pessoa jurídica, não havendo necessidade de demonstração de resultado naturalístico nem de nexos causal entre conduta e resultado naturalístico. Ademais, vale registrar que a estrutura de responsabilização estabelecida pela Lei Anticorrupção, ao adotar a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, dispensou a aferição de elementos subjetivos, afastando a discussão sobre a culpa da empresa ou de seus representantes;

- contra-argumento 2: a empresa, ao dar diretamente vantagem indevida a agente público, praticou conduta tipificada como ato lesivo no art. 5º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013, independentemente de ter tido ou não vontade de corromper, pois, conforme tratado no contra-argumento 1, a estrutura de responsabilização da pessoa jurídica definida pela LAC afastou a discussão sobre a culpa da empresa ou de seus representantes;
- contra-argumento 3: a responsabilidade objetiva da empresa ocorre independentemente da culpa de seus representantes, tendo em vista que, em consonância com o contra-argumento 1, a estrutura de responsabilização da pessoa jurídica definida pela LAC afastou a discussão sobre a culpa da empresa ou de seus representantes;
- contra-argumento 4: caso responsabilize a empresa, a administração pública não violará os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, porque um mesmo fato praticado por um mesmo autor – se devidamente provado, como se deu no caso em voga – pode ter consequências diferentes em esferas distintas, já que as searas, além de divergirem em suas naturezas, finalidades e bens tutelados, também se distinguem em suas estruturas. Assim, de acordo com o contra-argumento 1, a estrutura de responsabilização da pessoa jurídica definida pela LAC, ao adotar a responsabilidade objetiva, diferiu daquela estabelecida para a responsabilização penal, que se vale, em regra, da responsabilidade subjetiva, de forma a provocar consequências jurídicas distintas;
- contra-argumento 5: em consonância com os ordenamentos jurídicos nacional e internacional, existe interesse/benefício sempre que a pessoa jurídica de qualquer modo relacionada com a administração pública conceda vantagens indevidas a agentes públicos. Na espécie, verificou-se que o MADERO, que é ente privado sujeito à fiscalização direta do MAPA, ao dar vantagens indevidas a fiscais agropecuários do mencionado Ministério designados para fiscalizarem suas instalações, foi favorecido pela força da própria conduta. Ademais, ainda que desnecessário tratar do intuito pretendido pelo MADERO ao cometer o ato lesivo do art. 5º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013, convém registrar, como mero exaurimento do ilícito, que o dinheiro e os alimentos dados pela empresa aos fiscais acabaram evitando a paralisação das suas atividades comerciais;
- contra-argumento 6: o argumento 6 apenas reforça o posicionamento da CPAR no sentido da responsabilização do MADERO, porque mostra que a empresa, mesmo após a vigência da LAC, não possuía instrumentos de integridade suficientes que permitissem a adoção de postura adequada pelos seus representantes no caso de exigência de vantagens indevidas por agentes públicos, o que a levou a cometer o ato lesivo do art. 5º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013. Vale ainda ressaltar que o ato ilícito cometido por agentes públicos, referente à exigência de vantagens, não justifica o ato lesivo praticado pela pessoa jurídica, relativo à concessão de vantagens, não sendo, portanto,

capaz de excluí-lo, de modo que deve ser aplicada a sanção pertinente para cada caso;

- contra-argumento 7: a LAC não considera a colaboração da empresa como causa excludente de responsabilidade, remanescendo sua responsabilidade no caso em comento. Apesar disso, a colaboração do MADERO será devidamente acolhida pela CPAR como fator de atenuação na dosimetria da pena a ser realizada adiante no presente relatório.

## **V - RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL**

20. A CPAR recomenda a aplicação à sociedade empresária MADERO da pena de multa no valor de R\$4.426.900,00, nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013, e da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846/2013, por dar diretamente vantagem indevida a agente público, incidindo no ato lesivo tipificado no art. 5º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013.

21. A multa foi calculada com base nas três etapas disciplinadas pelo art. 6º da Lei nº 12.846/2013 c/c arts. 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa.

22. Em relação à primeira etapa, a base de cálculo foi de R\$442.690.000,00.

23. Esse montante emanou de:

- receita bruta: R\$512.202.000,00, referentes à receita operacional bruta consolidada do MADERO no ano de 2017 (último exercício anterior ao da instauração do PAR, que foi inaugurado por esta CGU em 14/05/2018), em conformidade com a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) de 31/12/2017; (SEI nº 1122457)
- excluídos os tributos sobre ela incidentes: R\$69.512.000,00, relativos aos impostos e contribuições/devoluções e abatimentos consolidados do MADERO no ano de 2017 (último exercício anterior ao da instauração do PAR, que foi inaugurado por esta CGU em 14/05/2018), de acordo com a DRE de 31/12/2017. (SEI nº 1122457)

24. No tocante à segunda etapa, a alíquota foi de 1%, valor equivalente à diferença entre 4,5% dos fatores de agravamento e 3,5% dos fatores de atenuação.

25. O valor dos fatores agravantes originou-se da soma de:

- continuidade dos atos lesivos: 2%, pois os atos lesivos foram praticados reiteradamente por mais de 2 anos até a última concessão de vantagem indevida (02/03/2016), desde o início de vigência da LAC (29/01/2014); (SEI nº 1148851)
- tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica: 2,5%, pois não houve apenas tolerância ou ciência, mas sim efetiva participação de Luiz Adriano Urbanski, à época gerente de produção do MADERO, no ato lesivo; (SEI nº 1148851)
- interrupção de serviço ou obra: 0%, pois não se identificou nos autos interrupção de serviço ou obra;
- situação econômica da pessoa jurídica: 0%, pois, no ano de 2015 (último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo, que cessou em 02/03/2016), o MADERO teve índice de solvência geral de 0,83, índice de liquidez geral de 0,20 e

prejuízo líquido consolidado de R\$36.260.000,00, em conformidade com a DRE de 30/12/2015 e o Balanço Patrimonial de 31/12/2015; (SEI nº 1122455)

- reincidência da pessoa jurídica: 0%, pois não se identificou nos autos reincidência da pessoa jurídica;
- valor dos contratos mantidos ou pretendidos: 0%, pois não se identificou nos autos contratos mantidos ou pretendidos entre a Administração Pública e o MADERO.

26. Por sua vez, o valor dos fatores atenuantes formou-se da soma de:

- não consumação da infração: 0%, pois, como o ato lesivo do art. 5º, inc. I, da LAC é ilícito de atividade, a infração se consumou pela própria conduta da pessoa jurídica ao dar diretamente vantagem indevida a agente público. Além disso, no caso em voga, ainda houve exaurimento do ato lesivo configurado pela não paralisação das atividades comerciais do MADERO; (SEI nº 1148851)
- ressarcimento dos danos: 0%, pois não se identificou nos autos ressarcimento dos danos;
- grau de colaboração da pessoa jurídica: 1,5%, pois o MADERO colaborou efetivamente com a investigação e com o processo; (SEI nº 1148851)
- comunicação espontânea do ato lesivo: 2%, pois o MADERO comunicou espontaneamente o ato lesivo; (SEI nº 1148851)
- programa de integridade da pessoa jurídica: 0%, pois o programa de integridade do MADERO mostrou-se meramente formal, não sendo eficaz para mitigar os riscos de ocorrência de atos lesivos da LAC. (SEI nº 1342542)

27. Em atinência à terceira etapa, os limites mínimo e máximo foram de R\$442.690,00 e R\$88.538.000,00, respectivamente.

28. Considerando que a base de cálculo foi o faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, o limite mínimo de R\$442.690,00 emanou de 0,1% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, tendo em vista a impossibilidade de estimação da vantagem auferida pela pessoa jurídica no caso concreto.

29. Já o limite máximo de R\$88.538.000,00 decorreu de 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, haja vista a impossibilidade de estimação da vantagem auferida ou pretendida pela pessoa jurídica no caso concreto.

30. Portanto, o MADERO deve pagar multa de R\$4.426.900,00, que resulta da multiplicação da base de cálculo (R\$442.690.000,00) pela alíquota (1%), valor que se enquadra entre os limites mínimo (R\$442.690,00) e máximo (R\$88.538.000,00) estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

31. Por sua vez, a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora foi calculada com base no art. 6º da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 24 do Decreto nº 8.420/2015 c/c Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.

32. As peculiaridades do caso concreto, exaustivamente tratadas no presente expediente, apontam para a incidência da publicação extraordinária no prazo mínimo estipulado pela legislação. (SEI nº 1148851)

33. Portanto, o MADERO deve promover publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, a suas expensas,

cumulativamente:

- em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 30 dias;
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 dias.

## VI - CONCLUSÃO

34. Em face do exposto, com fulcro nos arts. 12 e 15 da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 9º, pars. 4º e 5º, do Decreto nº 8.420/2015 c/c art. 21, par. único, inc. VI, alínea “b”, item 4, e art. 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a Comissão decide:

- recomendar a aplicação à empresa MADERO da pena de multa no valor de R\$4.426.900,00 e da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora;
- lavrar ata de encerramento dos trabalhos;
- encaminhar à autoridade instauradora o PAR;
- propor à autoridade instauradora o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica.



Documento assinado eletronicamente por **ANDREA CRISTINA ROSA MENDES, Membro da Comissão**, em 12/12/2019, às 11:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **ANTONIO AUGUSTO SOUSA FERNANDES, Presidente da Comissão**, em 12/12/2019, às 11:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1342564 e o código CRC E7E94661