



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### RELATÓRIO FINAL

#### AO SENHOR CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pela Portaria nº 449, de 23 de fevereiro de 2021, publicada no DOU nº 37, de 25 de fevereiro de 2021, com o propósito de dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos pela Comissão instaurada pela Portaria nº 1.242, de 11 de maio de 2018, publicada no DOU nº 91, de 14 de maio de 2018, tendo como último ato o contido na designação da Portaria nº 958, de 22 de abril de 2021, publicada no DOU nº 75, de 23 de abril de 2021, todas da lavra do Corregedor-Geral da União da Controladoria-Geral da União, vem apresentar **RELATÓRIO FINAL**, no qual recomenda a aplicação à pessoa jurídica **Seara Alimentos Ltda., CNPJ nº 02.914.460/0112-76** (doravante denominada Seara) da **pena de multa no valor de R\$ 14.803.766,47**, nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013, por, comprovadamente, incorrer em pagamento de vantagens indevidas (propina, produtos alimentícios e provável pagamento de parcelas de contrato de compra e venda de imóvel) a agente de inspeção, fiscal agropecuário e outros agentes públicos, lotados na SFA/PR do MAPA, a fim de dificultar atividade de fiscalização ao fraudar Certificados Sanitários Nacionais e Internacionais e inspeções sanitárias, facilitando indevidamente o embarque de produtos alimentícios para a China e o Chile e o andamento das atividades da empresa, incidindo, assim, nos atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos I e V da Lei nº 12.846/2013, além da **penalidade de publicação extraordinária da decisão condenatória**, com fulcro no inciso II do art. 6º da Lei Anticorrupção, de acordo com as razões de fato e de direito a seguir expostas.

#### I – INTRODUÇÃO

1. Preliminarmente, consideramos conveniente traçarmos algumas linhas acerca da estrutura jurídica brasileira em relação ao combate à corrupção, inclusive com a indicação de convenções internacionais nas quais o Brasil figura como signatário.
2. A Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18/05/2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31/01/2006. Tal Convenção dispõe sobre a prevenção e o combate à corrupção, exigindo de seus signatários estrita observância ao que fora avençado no referido diploma internacional.
3. A Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) contra a Corrupção teve a iniciativa inédita de trazer consigo, além de medidas preventivas, medidas punitivas aos atos de corrupção. Foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25/06/2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 07/10/2002.
4. A Convenção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais estipulou que o Estado participante deveria adequar sua legislação interna para que a conduta de oferecer, prometer ou entregar qualquer vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, de forma direta ou indireta, fosse tipificada como crime.
5. A Convenção da OCDE sobre o combate à corrupção foi ratificada pelo Congresso Nacional em 15/06/2000, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 3.678, de 30/11/2000.
6. Esta Convenção também determina a responsabilização das empresas, nos âmbitos penal, administrativo e civil, por atos de corrupção de funcionários públicos, praticados por seus funcionários e/ou representantes.

7. Nesse diapasão, o Estado Brasileiro editou a Lei nº 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção Empresarial (LAC) para, atendendo aos preceitos da Convenção da OCDE, determinar a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas que venham a praticar atos lesivos contra o patrimônio público ou estrangeiro, nos termos do art. 5º da citada norma.
8. Destacamos que, a partir da ratificação, pelo Congresso Nacional, de uma Convenção Internacional, esta passa a ser lei ordinária incorporada ao ordenamento jurídico pátrio.
9. Portanto, inequívoca a disposição do Estado Brasileiro em celebrar e convalidar acordos e convenções internacionais que abordam a prevenção e o combate à corrupção, culminando, no que se reveste como principal norma legal para os fatos tratados neste processo, com a edição da lei que, pela primeira vez em nosso país, responsabiliza objetivamente nas searas administrativa e civil as pessoas jurídicas que pratiquem atos de corrupção contra a administração pública, nacional e estrangeira.
10. Não restam dúvidas que a corrupção fere a democracia, o Estado de Direito, a economia e, dentre outros, o direito dos cidadãos a receberem do Estado uma prestação de serviços eficiente, eficaz e tempestiva, face aos escassos recursos públicos disponíveis para tanto.
11. Inclusive, no atual plano jurídico, em especial o constitucionalismo global, o combate à corrupção deve ser considerado um direito fundamental e constitucional da sociedade, com vistas a assegurar a realização das políticas e ações governamentais em prol dos contribuintes.
12. Neste aspecto, a Lei nº 12.846/2013 traz, como já abordado, a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas que, por meio de seus funcionários ou representantes, venham a cometer atos de corrupção. Além da aplicação das sanções em comento, a LAC busca fomentar a ética e a integridade quando da atuação das empresas, com vistas à mudança do ambiente empresarial brasileiro, abalado nos últimos anos com atos notórios de corrupção contra o Estado nacional e estrangeiros.

## II – BREVE HISTÓRICO

13. Em apertada síntese, a pessoa jurídica Seara, de acordo com a Nota Técnica nº 29/2021/COREP (SEI 1787583) e o Relatório Final do IPL 136/2016 (SEI 1855504), teria praticado os atos lesivos dispostos nos incisos I e V da Lei nº 12.846/2013, a partir do pagamento de vantagens indevidas (propina, produtos alimentícios e pagamento de parcelas de contrato de compra e venda de imóvel) a agente de inspeção, fiscal agropecuário e outros agentes públicos, lotados na Superintendência Federal de Agricultura no Estado do Paraná (SFA/PR) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a fim de dificultar atividade de fiscalização do MAPA ao fraudar Certificados Sanitários Nacionais e Internacionais e inspeções sanitárias, facilitando indevidamente o embarque de produtos alimentícios para a China e o Chile e o andamento das atividades da empresa.
14. Conforme se pode verificar na referida nota técnica, o presente processo havia sido suspenso em razão de possível acordo de leniência, porém, a DAL/SCC informou o encerramento das tratativas, motivo pelo qual as apurações passaram a estar aptas a serem retomadas por esta Corregedoria-Geral da União.
15. Importante destacar que foi observada a prescrição expressa do quanto disposto no §7º, do art. 16, da Lei nº 12.846/2013. Ou seja, a proposição de negociação para acordo de leniência não foi considerada como elemento de convicção por esta comissão.
16. Assim, a mencionada Nota Técnica nº 29/2021/COREP (SEI 1787583) realizou novo juízo de admissibilidade, para designação de nova comissão de processo administrativo de responsabilização de pessoa jurídica – PAR.
17. Na data de 19/02/2021, o senhor Corregedor-Geral da União determinou (Despacho SEI 1829385), com base na nota técnica em questão (SEI 1787583) e nos Despachos COREP 1811592 e DIREP 1811615, a designação desta comissão de PAR para continuar a apuração dos fatos ora tratados.
18. Em 25/02/2021, foi publicada a Portaria nº 449, de 23/02/2021 (SEI 1844643), que deu continuidade ao processo nº 00190.105434/2018-42, para que fosse apurada a suposta conduta ilícita da pessoa jurídica Seara, pela suposta prática dos atos lesivos dispostos nos incisos I e V do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, a partir do pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos lotados na SFA/PR, a fim de dificultar atividade de fiscalização do MAPA ao fraudar Certificados Sanitários Nacionais e Internacionais e inspeções sanitárias, facilitando indevidamente o embarque de produtos alimentícios para a China e o Chile e o andamento das atividades da empresa.

### **III – RELATO**

19. Em 11/05/2018, houve a instauração do PAR (SEI 0785309), e em 23/02/2021, foi designada nova comissão para dar continuidade aos trabalhos.
20. Em 05/04/2021, a CPAR encaminhou à pessoa jurídica acusada o Termo de Indiciação (SEI 1886467) e a Ata de Deliberação (SEI 1886504), em obediência ao art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019.
21. Em 05/05/2021, a empresa Seara Alimentos Ltda., apresentou a defesa escrita (documentos SEI 1937620) e respectivos anexos. E, em 14/06/2021, juntou novos documentos.

### **IV – INSTRUÇÃO**

22. Em relação à instrução do processo nº 00190.105434/2018-42, esta CPAR registra que não produziu provas.
23. O conjunto probatório e fático trazido, em sede de juízo de admissibilidade, pela Nota Técnica nº 29/2021/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1787583), foi considerado suficiente para a redesignação de uma comissão de processo administrativo de responsabilização, o que ocorreu com a publicação da anteriormente mencionada Portaria nº 449 (SEI 1844643).
24. Considerando, ainda, principalmente, as informações trazidas pelo IPL 136/2016 (SEI 1855504) e demais provas e documentos juntados aos autos, foi instaurado o presente PAR para apuração dos atos lesivos praticados pela pessoa jurídica ora tratada, quais sejam, ter dado vantagens indevidas (propina, produtos alimentícios e pagamento de parcelas de contrato de compra e venda de imóvel) a agente de inspeção, fiscal agropecuário e outros agentes públicos, lotados na SFA/PR do MAPA, a fim de dificultar atividade de fiscalização do MAPA ao fraudar Certificados Sanitários Nacionais e Internacionais e inspeções sanitárias, facilitando indevidamente o embarque de produtos alimentícios para a China e o Chile e o andamento das atividades da empresa, incidindo, assim, nos atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos I e V da Lei nº 12.846/2013.

### **V – INDICIAÇÃO, DEFESA E ANÁLISE**

#### **V.1 – Indiciação**

25. A CPAR indiciou a empresa Seara Alimentos Ltda., conforme, como já destacado, os termos da Nota Técnica nº 29/2021/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1787583), do IPL 136/2016 (SEI 1855504) e dos demais documentos comprobatórios juntados aos presentes autos, que demonstraram, de forma inequívoca, os atos lesivos praticados pela referida pessoa jurídica, dispostos nos incisos I e V da LAC (Lei nº 12.846/2013).
26. Tais atos lesivos foram realizados, a partir do pagamento de vantagens indevidas (propina, produtos alimentícios e pagamento de parcelas de contrato de compra e venda de imóvel) a agente de inspeção, fiscal agropecuário e outros agentes públicos, lotados na Superintendência Federal de Agricultura no Estado do Paraná (SFA/PR) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a fim de dificultar atividade de fiscalização do MAPA ao fraudar Certificados Sanitários Nacionais e Internacionais e inspeções sanitárias, facilitando indevidamente o embarque de produtos alimentícios para a China e o Chile e o andamento das atividades da empresa.

#### **V.2 – Defesa e Análise**

27. A Seara, de acordo com os termos da defesa escrita (SEI 1937620), requereu o arquivamento do PAR,

conforme os argumentos que seguem e esta comissão processante, conforme o disposto na Lei nº 12.846/2013, entendeu que os argumentos apresentados, em sua maioria, não foram capazes de eximi-la de responsabilidade:

- argumento 1: tempestividade. Tendo em vista que a Defendente teve ciência em 07/04/2021 do teor do processo e foi oportunizado o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de defesa, mostra-se plenamente tempestiva a presente defesa à empresa.

análise 1: esta comissão considera que a defesa foi apresentada tempestivamente e, por conseguinte, tem a devida apreciação neste Relatório Final;

- argumento 2: suspensão do presente feito nos termos do art. 9º, §2º, I, do Decreto nº 8.420/2015, em razão da continuidade das tratativas para a celebração, por parte da CGU, de Acordo de Leniência com a J&F Investimentos S.A, controladora da JBS S.A. (da qual Seara Alimentos é subsidiária), nos termos do art. 16, §5º, da Lei nº 12.846/2013.

análise 2: em relação à suspensão solicitada com base no art. 9º, §2º, I, do Decreto nº 8.420/2015, em razão da continuidade das tratativas para a celebração, por parte da CGU, de Acordo de Leniência com a J&F Investimentos S.A, controladora da JBS S.A. (da qual Seara Alimentos é subsidiária), nos termos do art. 16, §5º, da Lei nº 12.846/2013, tem-se o já esclarecido pela comissão no e-mail de 13/05/2021 (SEI 1988148), cujo teor reproduz-se: “o Memorando assinado com a DAL destaca a faculdade da Administração suspender o PAR por 180 dias. O referido prazo já expirou. Em virtude do exposto, a autoridade instauradora entendeu pela retomada do PAR em decorrência da informação de cessação das tratativas de acordo de leniência. Desse modo, em que pese a possibilidade de retomada das negociações, não há decisão da autoridade instauradora ou da julgadora por nova suspensão do PAR, sendo a marcha processual retomada até que sobrevenha ulterior decisão de suspensão”. Dessa forma, tendo em vista não haver qualquer determinação oficial para interrupção dos trabalhos por esta comissão, o presente PAR deve seguir os trâmites legais;

- argumento 3: os rigores dos protocolos sanitários observados pela Defendente, por exigência de clientes brasileiros e estrangeiros, são muito superiores àquelas impostas pelo S.I.F. nos termos da legislação sanitária. Não haveria, portanto, qualquer razão para pagar vantagens ilícitas buscando-se um abrandamento dos rigores da fiscalização. Nunca houve pagamento de suborno a auditores, mas sim de: a) ajudas de custo e serviços extraordinários executados pelos servidores da Inspeção Federal admissíveis no contexto do art. 102, itens 6, 7 e 18 do Decreto n. 30.691/1952 (sobretudo antes das modificações havidas em 2015); b) distribuição de produtos lícita à luz do art. 102, n. 8, n. 30.691/1952 e do art. 10, §1º, do Decreto n. 4.081/2002. Para provar o alegado, juntou informações e documentos com “auditorias” e “visitas” de autoridades sanitárias de países, bem como de clientes, que, em tese, possuem critérios mais rígidos do que aqueles do S.I.F.;

análise 3: não pode prosperar a alegação de que os rigores dos protocolos sanitários observados pela Defendente, por exigência de clientes brasileiros e estrangeiros, são muito superiores àqueles impostos pelo S.I.F. nos termos da legislação sanitária. Ora, independentemente de qualquer rigor nas demais inspeções sanitárias que se submeta, a empresa deve seguir os protocolos de análise do S.I.F. e as normas de integridade do Brasil, ou seja, ainda que a empresa tenha condições de provar de maneira inequívoca que seria simples a aprovação de seus produtos pelos órgãos federais, restou caracterizado no processo que eram dadas vantagens indevidas a fiscais públicos. Assim, não cabe aqui a avaliação quanto à existência ou inexistência do benefício concreto, mas a demonstração do pagamento de vantagens ilícitas àqueles que, em tese, poderiam abrandar os rigores da fiscalização. Inclusive o argumento de que eram ajudas de custo e serviços extraordinários executados pelos servidores da Inspeção Federal e distribuição de produtos lícitos não guarda relação com as provas dos autos, pois, conforme bem exposto nos itens 8, 11, 12, 13 e 14 do Termo de Indiciação e documentos a que fazem referência, fica patente se tratar de pagamento de vantagens indevidas, até mesmo com diálogos entre funcionários da empresa e servidores onde há tratativas de entrega de produtos nas residências dos agentes públicos e de assinatura em documentos e certificados;

- argumento 4: até março de 2017, as atividades de abate e demais relacionadas à fabricação de produtos de origem animal eram regidas pelo Decreto nº 30.691/1952, que partia claramente do pressuposto de que os recursos humanos e financeiros que poderiam ser disponibilizados pela União Federal seriam

completamente insuficientes para atender às demandas fiscalizatórias. Em razão disso, referido ato normativo impunha às empresas uma série de exigências para apoiar e viabilizar a fiscalização, dentre as quais: a) disponibilizar e remunerar pessoal para auxiliar os trabalhos da inspeção federal, ficando esses sob as ordens diretas dos respectivos auditores lotados na planta fiscalizada (art. 102, nº 2 e §1º); b) fornecer aos auditores, de forma gratuita, alimentação, materiais, equipamentos e espaço físico (art. 102, nº 8 a 11, 13 e 14); c) fornecer moradia aos auditores (art. 102, nº 6 e 7); e d) pagar por serviços extraordinários executados (art. 102, nº 18). Em razão dessas deficiências do serviço público federal, quando necessário, os servidores eram remunerados pelas horas extras de trabalho, de forma a garantir a continuidade dos trabalhos de fiscalização durante todos os turnos de produção, o que abrangia não apenas inspeções *in loco*, mas também as atividades administrativas de certificação, que demandavam análise e aprovação da documentação encaminhada pela empresa para o embarque dos produtos. Na prática, a operação exigia que as referidas atividades fossem realizadas pelos referidos servidores, muitas vezes, no período noturno e até mesmo nos finais de semana, ou seja, fora das jornadas de trabalho regulamentares. Tratava-se, em realidade, de prática corrente no setor, ao menos até 2017, quando o regulamento do setor foi revogado pelo Decreto nº 9.013/2017, trazendo uma série de mudanças nas competências e nos procedimentos tanto por parte do Estado quanto também do setor regulado. Assim, no tocante ao fornecimento de produtos alimentícios aos auditores, a Defendente atendia ao disposto no art. 102, nº 8, do Decreto nº 30.691/1952, segundo o qual incumbe ao estabelecimento fiscalizado “fornecer gratuitamente alimentação ao pessoal da Inspeção, quando os horários para as refeições não permitam que os servidores as façam em suas residências, a juízo do Inspetor Federal, junto ao estabelecimento”. Assim, trata-se não apenas de conduta lícita, mas de dever imposto por norma legal.

análise 4: em relação à alegação de que os recursos humanos e financeiros disponibilizados pela União seriam insuficientes para atender às demandas fiscalizatórias e que, portanto, às empresas caberia uma série de exigências para apoiar e viabilizar a fiscalização (disponibilizar e remunerar pessoal para auxiliar os trabalhos da inspeção federal; fornecer aos auditores, de forma gratuita, alimentação, materiais, equipamentos e espaço físico; fornecer moradia aos auditores; pagar por serviços extraordinários executados), tem-se que não pode prosperar, pois não guarda conexão com as provas dos autos. O Decreto nº 30.691/1952 mencionado pela defesa, ao determinar que as empresas deveriam fornecer alimentação ao pessoal da inspeção, tinha o claro objetivo de facilitar a atividade fiscalizatória, garantindo aos agentes públicos refeições durante o exercício do mister, quando inviável que fossem feitas em suas respectivas residências, porém, não é essa a situação que se vislumbra nos documentos e provas carreados aos autos, mas sim diálogos entre funcionários da empresa e agentes públicos em que se combinava a entrega de produtos em suas residências e assinaturas de documentos e certificados. A empresa argumenta que havia situações em que os servidores eram remunerados pelas horas extras de trabalho em razão da deficiência do setor público e como forma de garantir a continuidade dos trabalhos de fiscalização, porém, o artigo 102, nº 18, do Decreto nº 30.691/1952 determinava que eventual pagamento por serviço extraordinário deveria ser efetuado em conformidade com a legislação vigente e a empresa, além de não promover esclarecimentos sobre tal norma, deixou de juntar documentação comprobatória sobre tais pagamentos, isto é, a defesa apenas exarou alegações soltas e sem valor probatório no sentido de que as vantagens indevidas na verdade se tratavam de pagamentos por serviços extraordinários;

- argumento 5: insta acrescentar que o fornecimento pontual e esporádico de gêneros alimentícios a auditores se acha igualmente ao abrigo do art. 10, §1º, do Decreto nº 4.081/2002. Esse diploma, vigente à época dos fatos imputados à Seara, previa ser vedado a agentes públicos federais “receber presente, transporte, hospedagem, compensação ou quaisquer favores, assim como aceitar convites para almoços, jantares, festas e outros eventos sociais” (art. 10, II). Além das exceções referidas no Decreto nº 30.691/1952, acham-se aquelas do §1º do próprio art. 10 do Decreto nº 4.081/2002, isto é, “brindes que (...) sejam distribuídos de forma generalizada por entidades de qualquer natureza a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, desde que não ultrapassem o valor de R\$ 100”. Os produtos distribuídos pela Seara – repita-se, esporádica e pontualmente – se encaixavam nesse dispositivo e, portanto, se achavam dentro da legalidade.

análise 5: no que tange ao alegado a respeito da exceção do §1º do próprio art. 10 do Decreto nº 4.081/2002, resta demonstrado no conjunto probatório do presente processo que não se tratava de presentes distribuídos

de forma generalizada, mas sim vantagem indevida a agentes públicos específicos, que, de alguma forma, detinham poderes de facilitar as atividades da Seara. Assim, não assiste razão à empresa no que se refere a este ponto;

- argumento 6: a Defendente não ofendeu princípios da Administração Pública, tampouco seus atos podem ser caracterizados como infração ao inciso I do art. 5º da Lei Anticorrupção, uma vez que não há violação ao princípio da legalidade e inexistente tentativa ou efetivo recebimento de vantagens ilícitas. Ademais, não houve quebra do princípio da impessoalidade, pois os auditores referidos em nada favoreciam a ora Defendente, cumprindo com zelo e retidão suas atribuições. E, finalmente, não houve quebra do princípio moralidade, por não ter havido desvio ético de nenhuma espécie.

análise 6: ao contrário do que alega a defesa, conforme já demonstrado acima e de acordo com as provas citadas no Termo de Indiciação, a empresa ofendeu os princípios da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade e moralidade, ao dar vantagens indevidas a agentes públicos, conforme previsto no inciso I do art. 5º da Lei Anticorrupção. A fim de reforçar o afirmado, segue listagem de documentos juntados aos autos que demonstram tais pagamentos de vantagens: Relatório Final do IPL nº 136/2015 (SEI 1855504), às fls. 59 a 66 (Fato 10), fls. 66 a 68 (Fato 11), fls. 70 a 73 (Fato 14), 73 a 74 (Fato 15), 74 a 77 (Fato 16), fls. 165 a 167 (Fato 39) e 224 a 240 (Fatos 54, 55 e 56); Vídeos 2 (SEI 1855554) e 30 (SEI 1855652); e nos Documentos SEI 1855507 e 1855744;

- argumento 7: a empresa repudia veementemente a alegação de que houve conduta de “dificultar atividade de investigação ou fiscalização” do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, tampouco conduta consistente em “intervir em sua atuação”, prevista no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2016. Sobre a questão da assinatura do certificado por auditor fiscal que, supostamente, não estaria habilitado para o mercado chinês, em momento algum esta situação foi evidenciada. A prova disso está no fato de que o próprio país de destino (China) faz o controle dos certificados dos produtos que recebe, bem como dos fiscais que os assinaram, e no caso por esse motivo. Já em relação à assinatura dos certificados fora do horário e do local de trabalho, sem qualquer fiscalização prévia, tal apontamento também não corresponde à realidade, visto que, conforme já destacado anteriormente, este trabalho consistia uma tarefa de cunho totalmente administrativo por parte do auditor fiscal, que consistia na análise documental da carta (laudos do lote e demais controles do processo produtivo relacionados àquela carga), e estando essa conforme, na assinatura do respectivo certificado sanitário internacional. No caso da inspeção prévia in loco do processo produtivo a que a Autoridade Policial se refere, no caso da carga objeto de uma documentação encaminhada para a assinatura do certificado sanitário pelo auditor fiscal, essa já foi realizada pela equipe de Agentes de Inspeção de Produtos de Origem Animal do próprio MAPA, bem como pelos auxiliares de inspeção cedidos pela empresa (art. 102, II do Decreto nº 30.691/1952), esses que ficam sob a supervisão do auditor fiscal encarregado daquele S.I.F. nos termos do então vigente art. 102, II do Decreto nº 30.691/1952.

análise 7: em relação às alegações apontadas pela defesa no argumento 7 acima, cumpre apontar o diálogo registrado no Relatório Final do IPL nº 136/2015 (SEI 1855504), às fls. 66 a 68 (Fato 11) e no Vídeo 2 (SEI 1855554), que demonstra a ciência do agente público e do funcionário da empresa quanto a irregularidade a que estavam se submetendo, inclusive sob o aspecto da perturbação e dificuldade que ocasionariam à fiscalização, uma vez que restou comprovado o conhecimento quanto à incompetência do servidor de assinar aquele tipo de certificado. Desse modo, fica evidente a subsunção do fato ao estipulado no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. Além disso, não é porque o país de destino (China) faz controle dos certificados dos produtos que recebe que o ato lesivo cometido deixa de ser irregular. Finalmente, no que tange à alegação de que o trabalho consistia numa tarefa de cunho totalmente administrativo por parte do auditor fiscal, cujo objeto era a análise documental já realizada pela equipe de Agentes de Inspeção de Produtos de Origem Animal do próprio MAPA, bem como pelos auxiliares de inspeção cedidos pela empresa, tem-se, conforme já demonstrado, que, além de certificados assinados por agentes incompetentes, representantes da empresa davam vantagens indevidas a eles, de forma que a atividade de fiscalização fosse corrompida e, portanto, sem a independência necessária;

- argumento 8: na improbabíllissima hipótese de se entender tipificada a conduta da Seara no inciso I e/ou V do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, devem ser considerados os aspectos a seguir expostos, que são relevantes para dosimetria das sanções. À luz do inciso I do art. 7º da Lei nº 12.846/2013, deve-se

considerar que as infrações imputadas não se reverterem de gravidade, pois os valores pagos a auditores se deram no contexto do Decreto nº 30.691/1952, que impunha aos titulares de estabelecimentos diversos deveres de criar condições adequadas para a fiscalização se desenvolver de forma adequada, a despeito das deficiências materiais do serviço público. Passando-se ao inciso II do mesmo art. 7º, é de se ver que a Defendente não auferiu vantagens indevidas. Sua conduta se prestava a permitir que suas plantas continuassem a funcionar, quando a Administração Pública não aparelhava a fiscalização de recursos humanos suficientes. De outro lado, jamais houve infração às regras de fiscalização sanitária (inciso III), nem lesão ou perigo de lesão à saúde pública (inciso IV), tampouco qualquer efeito negativo (inciso V). Ademais, tal como previsto no inciso VIII, não apenas a Seara mas todo o Grupo JBS e sua holding controladora J&F Investimentos S.A. dispõem de robustos programas de *Compliance*, os quais são anualmente submetidos a auditoria externa e independente, conforme compromisso assumido no âmbito do Acordo de Leniência firmado com o MPF (documento juntado posteriormente – SEI 1988149). Ainda, o objeto do processo administrativo em questão também não guarda nenhuma relação com eventual contrato firmado com a Administração Pública (inciso IX). Finalmente, devem ser sopesados os parâmetros definidos no art. 22, caput e §1º da LINDB e os critérios de dosimetria preconizados pelo §2º do mesmo dispositivo.

análise 8: quanto aos argumentos relacionados à dosimetria de eventual penalidade de multa, esta comissão apresenta os critérios para o cálculo no Capítulo VII do presente Relatório;

- argumento 9: na improvável hipótese de se aplicar à Seara alguma punição administrativa, que seja ela limitada à publicação da decisão condenatória (inciso II do art. 6º da Lei nº 12.846/2013), afastando-se a sanção de multa pelas razões expostas.

análise 9: no que tange ao solicitado para que se afaste a aplicação de multa e seja impetrada apenas a publicação da decisão condenatória, em caso de se responsabilizar a empresa, esta comissão registra a impossibilidade, uma vez que a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto 8.420/2015 determinam administração da multa exatamente da maneira constante do Capítulo VII do presente Relatório;

- argumento 10: em sendo o entendimento pela aplicação, de forma isolada ou cumulativa da sanção de multa, o que não se espera, além da sua quantificação pelo mínimo legal pelas mesmas razões de fato e de direito apresentadas para afastar a sua aplicação, deve-se ser levado em consideração também o acordo de leniência já firmado pela J&F Investimentos S.A., com o Ministério Público Federal, o qual é de conhecimento público, e que da sua leitura é possível verificar que: a. consta do referido acordo os fatos relacionados à Operação Carne Fraca, especialmente os que são objeto do presente processo administrativo de responsabilização, os quais são tratados em um anexo específico do referido acordo (Doc. 07), oriundo da colaboração de um de seus Executivos; b. os fatos apresentados já abrangem possíveis ilícitos à Lei Anticorrupção; e c. adicionalmente aos requisitos constantes do art. 16 da Lei Anticorrupção que devem compor todo acordo de leniência, no presente caso foi estipulado também o pagamento pela J&F Investimentos S.A., na condição de colaboradora, do montante de R\$ 10.300.000.000,00 (dez bilhões e trezentos milhões de reais), a título de multa e valor mínimo de ressarcimento (vide Cláusula 16). Por esse motivo, no caso de eventual aplicação da sanção de multa por essa D. CGU, além das razões que justificam a sua eventual quantificação pelo mínimo previsto na legislação e em atenção aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da legalidade e do non bis in idem, a referida sanção deve integrar o valor já acordado pela J&F Investimentos S.A. com o Ministério Público Federal, instituição essa também legítima para a celebração de acordos de leniência nos termos da Nota Técnica nº. 01/2017-5ºCCR1.

análise 10: tendo em vista que a argumentação apresentada pela defesa se refere à dosimetria da pena, será considerada e analisada no tópico relativo às penas (Capítulo VII).

## **VI – RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL**

28. A CPAR recomenda a aplicação, à empresa Seara Alimentos Ltda., da pena de multa no valor de R\$ 14.803.766,47, nos termos do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, por ter pago vantagens indevidas

(propina, produtos alimentícios e pagamento de parcelas de contrato de compra e venda de imóvel) a agente de inspeção, fiscal agropecuário e outros agentes públicos, lotados na Superintendência Federal de Agricultura no Estado do Paraná (SFA/PR) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a fim de dificultar atividade de fiscalização do MAPA ao fraudar Certificados Sanitários Nacionais e Internacionais e inspeções sanitárias, facilitando indevidamente o embarque de produtos alimentícios para a China e o Chile e o andamento das atividades da empresa, incidindo no art. 5º, incisos I e V da Lei nº 12.846/2013. Também recomenda esta CPAR a aplicação da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória, em observância ao inciso II do art. 6º, da Lei Anticorrupção.

## VII - PENA

29. A multa foi calculada com base nas três etapas dispostas 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.
30. Em relação à primeira etapa, a base de cálculo foi de R\$ 14.803.766.470,79.
31. Esse valor foi obtido da seguinte forma:
  - receita bruta: R\$ 15.875.245.363,48, referentes à receita operacional bruta consolidada da empresa Seara Alimentos Ltda., no ano de 2017 (último exercício anterior ao da instauração do PAR, que foi instaurado em 11/05/2018), de acordo com a Nota nº 96/2021 – RFB/Copes/Diaes, de 15/03/2021 (SEI 1884465);
  - excluídos os tributos sobre ela incidentes: R\$ 1.071.478.892,69, relativos aos impostos e contribuições/devoluções e abatimentos consolidados da empresa, no ano de 2017 (último exercício anterior ao da instauração do PAR, que foi instaurado em 11/05/2018), de acordo com a já mencionada Nota nº 96/2021 – RFB/Copes/Diaes, de 15/03/2021 (SEI 1884465).
32. No tocante à segunda etapa, a alíquota foi de 0,0%, valor equivalente à diferença entre os 1,5% dos fatores de agravamento e 1,5% dos fatores de atenuação.
33. O valor dos fatores agravantes originou-se da soma de:
  - a. 1,5% - continuidade dos atos lesivos, inciso I do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015. A CPAR entende que há elementos que comprovam atos irregulares da empresa no decorrer de 2 (dois) anos, uma vez que as provas elencadas na Nota Técnica nº 29/2021/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1787583), no IPL 136/2016 (SEI 1855504) e nos demais documentos juntados aos presentes autos, demonstram fatos ocorridos desde o primeiro semestre de 2015 até o segundo de 2016. Assim, considerando a Tabela I do Anexo I do Manual Prático de Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção da Controladoria-Geral da União, a dosimetria adequada é de 1,5%;
  - b. 0% - tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica, conforme o inciso II do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015. Tem-se que não há elementos nos autos que comprovem a ciência da alta administração da Seara.
  - c. 0% - interrupção de serviço ou obra. Inciso III do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015. Não resultaram dos atos lesivos interrupções de serviços ou obras.
  - d. 0% - situação econômica do infrator, de acordo com o inciso IV do art. 17, do Decreto nº 8.420/2015. Este inciso determina que incidirá, para fins de cálculo da multa, 1% se a situação econômica da pessoa jurídica apresentar, de forma cumulativa, índices de solvência geral (SG) e de liquidez geral (LG) superiores a 1 e a ocorrência de lucro no exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo. Conforme as informações trazidas pela Nota nº 96/2021 – RFB/Copes/Diaes, de 15/03/2021 (SEI 1884465), no ano de 2015 (exercício anterior à cessação do ato lesivo praticado até 2016), a empresa Seara obteve índice de solvência geral de 1,496; índice de liquidez geral de 0,666; e teve, ainda, resultado de lucro. Portanto, aplica-se o percentual de 0% ao cálculo da multa, em razão do índice liquidez menor que 1.
  - e. 0% - reincidência da pessoa jurídica. Inciso V do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015. Não consta no

Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, e no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, disponíveis no sítio eletrônico do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, informações sobre sanções aplicadas à empresa processada.

- f. 0% - valor dos contratos mantidos ou pretendidos. Inciso VI do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015. Não houve resultados, após consulta no Portal da Transparência, sobre contratos celebrados entre a Administração Pública e a Seara.
34. Em relação aos fatores atenuantes, previstos no art. 18 do Decreto nº 8.420/2015, a CPAR considerou a aplicação de 1,5% de atenuação.
35. Vejamos a análise quanto aos incisos do art. 18 supracitado:
- a. 0% - não consumação da infração. Inciso I do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015. De acordo com o exposto no presente relatório, resta devidamente comprovada a ocorrência da consumação dos atos ilícitos, pela Seara.
  - b. 1,5 % - ressarcimento dos danos. Inciso II do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015. A CPAR entende que os valores acertados no acordo de leniência com o Ministério Público Federal, conforme argumentado no “argumento 10”, são de monta suficiente para ser concedido o grau máximo na reparação aos cofres públicos. Isto em observância aos fundamentos do entendimento exposto no Despacho nº 00820/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU do Consultor Jurídico deste Ministério, datado de 14/10/2020, quando da aprovação do Parecer nº 2017/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU.
  - c. 0% - grau de colaboração da pessoa jurídica. Inciso III do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015. De acordo com as informações constantes no presente processo, em especial na defesa apresentada pela empresa Seara, não houve colaboração da empresa processada.
  - d. 0% - comunicação espontânea do ato lesivo. Inciso IV do art. 18 do Decreto nº 8.420/2014. Não há qualquer comprovação de que a empresa comunicou espontaneamente a ocorrência dos atos lesivos aqui tratados.
  - e. 0% - programa de integridade da pessoa jurídica. Inciso V do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015. A empresa não procedeu à apresentação de programa de integridade por meio de relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações, conforme determina a Portaria CGU nº 909/2015, mesmo a despeito da solicitação clara acerca da forma de apresentação do programa, exarada no item 17 do Termo de Indiciação (SEI 1886467). Foi juntada à defesa apenas o 2º Relatório de revisão de controles internos – acordo de leniência (Relatório nº 0508/20 – Riscos – 4000). A documentação entregue não é capaz de permitir à comissão concluir e avaliar o programa de integridade nos moldes da Lei nº 12.846/2013, do Decreto nº 8.420/2015 e da Portaria CGU nº 909/2015, motivo pelo qual ele não será considerado para fins de aplicação do percentual de redução da multa, nos termos do §2º do art. 5º da referida portaria.
36. Considerando que a base de cálculo é o faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, o limite mínimo do valor da multa é de R\$ 14.803.766,47, que corresponde a 0,1% do faturamento bruto da Seara Alimentos Ltda., no ano de 2017, último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, tendo em vista a impossibilidade de estimativa da vantagem auferida pela pessoa jurídica no caso concreto.
37. Por sua vez, o limite máximo da multa corresponde a R\$ 2.960.753.294,16. Ou seja, 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, haja vista a impossibilidade de estimativa da vantagem auferida ou pretendida pela pessoa jurídica no caso concreto.
38. Sendo assim, tendo como base de cálculo o faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, qual seja o valor de R\$ 14.803.766.470,79, e a alíquota, consideradas as situações agravantes e atenuantes para a definição do valor da multa, em observância aos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015 (itens 31 a 36), de 0,0%, a multa equivale ao montante de R\$ 0,00, valor este que não se enquadra entre os limites mínimo (R\$ 14.803.766,47) e máximo (R\$ 2.960.753.294,16), nos moldes dos artigos 19 e 20 do Decreto nº 8.420/15, motivo pelo qual deve-se aplicar o valor mínimo ora mencionado.

|                         | <b>Dispositivo do Dec. 8.420/2015</b>   | <b>Percentual aplicado</b> |
|-------------------------|---|----------------------------|
| Artigo 17<br>Agravantes | I - um por cento a dois e meio por cento havendo continuidade dos atos lesivos no tempo;  | 1,5%                       |
|                         | II - um por cento a dois e meio por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;  | 0%                         |
|                         | III - um por cento a quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada;  | 0%                         |
|                         | IV - um por cento para a situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo; | 0%                         |
|                         | V - cinco por cento no caso de reincidência;  | 0%                         |
|                         | VI - no caso de os contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado;  | 0%                         |
| Artigo 18<br>Atenuantes | I - um por cento no caso de não consumação da infração;   | 0%                         |
|                         | II - um e meio por cento no caso de comprovação de ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos a que tenha dado causa;   | 1,5%                       |
|                         | III - um por cento a um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;  | 0%                         |
|                         | IV - dois por cento no caso de comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo; e  | 0%                         |
|                         | V - um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV.  | 0%                         |

|                      |   |  |
|----------------------|---|--|
| Base de cálculo      | R\$ 14.803.766.470,79                           |  |
| Alíquota aplicada    | 0%  |  |
| Vantagem auferida    | Não identificada                                |  |
| Limite mínimo        | R\$ 14.803.766,47 (0,1% do faturamento bruto)   |  |
| Limite máximo        | R\$ 2.960.753.294,16 (20% do faturamento bruto) |  |
| Valor final da multa | R\$ 14.803.766,47                               |  |

39. Por sua vez, o prazo referente à publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora foi calculado com base no art. 6º da Lei nº 12.846/2013 c/c o art. 24 do Decreto nº 8.420/2015 c/c o Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.
40. Ante as peculiaridades do caso concreto, exaustivamente cotejadas nos autos, sintetizadas no Termo de Indiciação e no presente expediente, e considerando as agravantes verificadas acima, o prazo da publicação extraordinária da Decisão administrativa sancionadora deve ser de 30 dias.
41. Portanto, a Seara deve promover a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

a) 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;

b) 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;

c) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 dias.

## V – CONCLUSÃO

42. Em face do exposto, com fulcro nos arts. 12 e 15 da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 9º, parágrafos 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 Seara Alimentos Ltda., da pena de multa no valor de R\$ 14.803.766,47;
- recomendar a aplicação da penalidade de publicação extraordinária de decisão condenatória à empresa Seara Alimentos Ltda., pelo prazo de 30 dias;
- encerrar os trabalhos;
- encaminhar o PAR à autoridade instauradora;
- propor 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.

43. Para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e considerando a previsão constante em no §3º, de seu art. 6º, a Comissão de PAR destaca a identificação dos seguintes valores:
- a. Valor do dano à Administração: não identificado.
  - b. Valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos: não foi possível estimar.
  - c. Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: não foi possível estimar.
44. Os valores acima referenciados servem para subsidiar as anotações internas da Administração, sendo que a cobrança deles dar-se em processo próprio, sendo resguardado a ampla defesa e o contraditório nesse processo, conforme regulamentação específica de cada procedimento cabível.



Documento assinado eletronicamente por **DASO TEIXEIRA COIMBRA, Presidente da Comissão**, em 04/08/2021, às 22:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **JOAO ALBERTO DE MENEZES, Membro da Comissão**, em 05/08/2021, às 09:06, 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 2052030 e o código CRC B948A3C5

---

Referência: Processo nº 00190.105434/2018-42

SEI nº 2052030