



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 3095/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.105434/2018-42

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS (DIREP)

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado nesta CGU em face da pessoa jurídica SEARA ALIMENTOS LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 02.914.460/0112-76.

1.2. Os trabalhos da Comissão Processante se encerraram em 05/08/2021, com a emissão de Relatório Final (SEI 2052030) e registro em Ata de Deliberação (SEI 2052033).

1.3. Na instrução processual seguiu-se o protocolo de manifestação da interessada ao Relatório Final (SEI 2073453).

1.4. Assim, procedeu-se a análise de regularidade através da NOTA TÉCNICA Nº 3281/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2231701), de 28/01/2022, a qual concluiu pela regularidade processual:

8.1. *Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR.*

8.2. *Entende-se que o processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, e com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.*

8.3. *Ademais, não se observa a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a CPAR.*

8.4. *Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Corregedoria-Geral da União e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do §4º do art. 9º do Decreto nº 8.420, de 2015, e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.*

8.5. *Por fim, nos termos do art. 55, II, in fine, da Portaria nº 3553/2019, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI 2241356 subsequente.*

1.5. De tais conclusões não discordou a CONJUR/CGU, a qual, através do PARECER n. 00270/2022/CONJUR-CGU/CGU/AG (SEI 2492357), aprovado pelos Despachos n. 00480/2022/CONJUR-CGU/CGU/AG e n. 00504/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, fundamentou o julgamento do Ministro de Estado da CGU, proferido em 09/02/2023 (Decisão nº 36, SEI 2685467), com publicação em 10/02/2023 (SEI 2687913):

(...) *aplicar, à empresa SEARA ALIMENTOS LTDA., CNPJ nº. 02.914.460/0112-76, pela prática dos atos lesivos contidos nos incisos I e V do artigo 5º, da Lei nº. 12.846, de 2013, as seguintes penalidades:*

a) *multa, no valor de R\$ 14.803.766,47 (catorze milhões, oitocentos e três mil, setecentos e sessenta e seis reais e quarenta e sete centavos);*

b) *publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma do §5º do artigo 6º da Lei nº. 12.846, de 2013, a ser cumprida da seguinte forma:*

i) *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, pelo prazo de 1 dia;*

ii) *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;*

iii) *em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal, pelo prazo de 30 dias.*

1.6. Os efeitos desta decisão ficam suspensos até o decurso do prazo previsto no artigo 15 do

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, e, caso haja apresentação de pedido de reconsideração, até o correspondente julgamento.

1.7. Em 20/02/2023, a petição do Pedido de Reconsideração foi encaminhada via e-mail (SEI 2699355), o que motivou o Despacho DIREP (SEI 2699355):

Tendo em vista a apresentação de Pedido de Reconsideração do julgamento proferido no presente PAR (2699360), encaminho os autos à CGIST, para análise, com vistas a subsidiar a decisão do Sr. Ministro de Estado.

1.8. É breve o relato.

2. DA TEMPESTIVIDADE

2.1. Preliminarmente, verifica-se a tempestividade do referido Pedido de Reconsideração, protocolado dentro do prazo de 10 dias previsto pelo art. 15 do Decreto nº 11.129/2022, conforme documento SEI 2699355.

3. DA ANÁLISE

3.1. Passa-se à análise dos argumentos colacionados pela defesa, em petição apresentada (2699360), que podem ser subdivididas, para melhor compreensão, nos seguintes tópicos:

Argumento 1 – Tópico III – DOS PAGAMENTOS REALIZADOS: PREVISÃO LEGAL ESPECÍFICA À ÉPOCA DOS FATOS (SEI 2699360, Itens 6/24).

3.2. De início, a recorrente sustenta, em síntese, que “o fornecimento de gêneros alimentícios, sob a guarida do permissivo contido no Decreto nº 4.081/2002, não poderia, simplesmente, ser enquadrado como propina, sem estabelecer concretamente (i) a contrapartida consubstanciada no fazer ou deixar de fazer indevidamente e (ii) avaliação sobre o valor dos produtos entregues – considerado o preço de custo dos produtos, tratando-se de estabelecimento produtor – a partir de laudo técnico próprio”; que “Comissão Processante, sobre o tópico, limitou-se a dizer que “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 específico, que, de alguma forma, detinham poderes de facilitar atividades da Seara.”; que “não há qualquer laudo pericial produzido com o valor estimado dos produtos”; que “a obrigação normativa de pagamento das horas extraordinárias dos agentes fiscalizadores, aplicadas no exercício do poder de polícia da atividade do estabelecimento, e, por fim, a ausência de elementos técnicos que corroborem a afirmação da Comissão de que os produtos oferecidos seriam, na verdade, propina, deve ser aplicado o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, de merecida reprodução”.

Análise:

3.3. Não se está diante de novo fato ou argumento. A CPAR, em seu Relatório Final (argumentos 3, 4 e 5, fls. 4/5, SEI 2052030), assim como a Nota Técnica que analisou a regularidade do presente PAR (NOTA TÉCNICA Nº 3281/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, letra “i”, Itens 5.10/5.14, SEI 2231701) e o Parecer CONJUR (PARECER n. 00270/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, Itens 42/49, SEI 2492357), bem analisaram a matéria e concluíram que as provas carreadas aos autos são suficientes para demonstrar que pessoa jurídica SEARA pagou 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.

3.4. Quanto a alegação de que “o fornecimento de gêneros alimentícios, sob a guarida do permissivo contido no Decreto nº 4.081/2002, não poderia, simplesmente, ser enquadrado como propina, sem estabelecer concretamente (i) a contrapartida consubstanciada no fazer ou deixar de fazer indevidamente e (ii) avaliação sobre o valor dos produtos entregues – considerado o preço de custo dos produtos, tratando-se de estabelecimento produtor – a partir de laudo técnico próprio”, ao contrário da tese firmada pela defesa, a CPAR demonstrou que não se tratava de distribuição pontual e esporádica de brindes permitidos pelo §1º do artigo 10 do Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002, mas sim de distribuição de

vantagem indevida a servidores públicos específicos.

3.5. No Relatório Final, a CPAR registrou (análise 5 do Relatório Final, SEI 2052030):

*"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;**" (grifos nossos)*

3.6. Reforçando o entendimento da CPAR, vale transcrever trecho da análise de regularidade (Itens 5.13 e 5.14, da NOTA TÉCNICA Nº 3281/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, SEI 2231701), que destacou a conduta da pessoa jurídica:

5.13. No que tange ao argumento de que os gêneros alimentícios entregues aos servidores participantes da organização criminosa tratavam de "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" (exceção do §1º do art. 10 do Decreto nº 4.081/2002), tal hipótese também não merece prosperar, pois não se coaduna com o conjunto probatório nos autos.

*5.14. Restou demonstrado que os itens não foram distribuídos de forma generalizada e aleatória, mas sim a agentes públicos específicos que detinham poderes para facilitar as atividades da Seara, sendo que a organização criminosa inclusive **atuou para que apenas tais servidores participantes do esquema integrassem a fiscalização da empresa, manejando para que outros fossem removidos**".*

3.7. A corroborar com os entendimentos firmados pela CPAR, destaca-se, ainda, trecho do Parecer CONJUR (Itens 47/49, SEI 2492357):

47. As provas disponíveis nos autos deixam claro que os benefícios recebidos pelos agentes não correspondem àqueles permitidos pelo §1º do artigo 10 do Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002.

48. Ficou evidente que a empresa Seara Alimentos LTDA não fornecia "brindes e/ou cortesia" para os agentes de inspeção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Diferentemente disso, ocorria o pagamento de propina para servidores específicos que utilizavam de seus cargos para se abster de emitir "Relatório de Não Conformidade" em desfavor da empresa indiciada.

49. Dessa forma, não procede a alegação da defesa.

3.8. Quanto à alegação de que "a obrigação normativa de pagamento das horas extraordinárias dos agentes fiscalizadores, aplicadas no exercício do poder de polícia da atividade do estabelecimento, e, por fim, a ausência de elementos técnicos que corroborem a afirmação da Comissão de que os produtos oferecidos seriam, na verdade, propina", ao contrário do que sustenta a defesa, as conclusões da CPAR se baseiam em farto conjunto probatório, que está devidamente detalhado no Termo de Indiciação, precisamente no Tópico II – FATO, AUTOR, CIRCUNSTÂNCIAS E PROVAS (SEI 1886467).

3.9. Sobre tais questionamentos, a CPAR registrou (argumento 3, análise 3, do Relatório Final, SEI 2052030):

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.

3.10. Acrescentou, ainda que (argumento 4, análise 4, do Relatório Final, SEI 2052030):

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.

3.11. Reforçando o entendimento da CPAR, a análise de regularidade, tópico *i. Da caracterização dos pagamentos realizados e do fornecimento de gêneros alimentícios como remuneração por serviços extraordinários prestados pelos agentes públicos no exercício das suas funções – existência de previsão legal no art. 102, item 18 do Decreto 30.691/52*, pontou (Itens 5.11/5.12, NOTA TÉCNICA N° 3281/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, SEI 2231701):

5.11. Sobre o ponto, ratificamos os argumentos já apresentados pela CPAR no Relatório Final, posto que, ao passo em que o Decreto mencionado, ao determinar que as empresas deveriam fornecer alimentação ao pessoal da inspeção, objetivava facilitar a atividade fiscalizatória, garantindo aos agentes públicos refeições durante o exercício de sua função, quando inviável que fossem feitas em suas respectivas residências. No entanto, no caso concreto, ocorria situação bem diversa. Conforme exposto nos itens 8, 11, 12, 13 e 14 do Termo de Indiciação e documentos a que fazem referência, as provas dos autos demonstram que ocorreram pagamentos de vantagens indevidas, com a entrega de produtos nas residências dos agentes públicos mediante contraprestação de assinatura em documentos e certificados de interesse da SEARA.

5.12. A respeito da suposta caracterização dos pagamentos como retribuição por horas extra de trabalho, em razão da deficiência do setor público, o artigo 102, item 18, do Decreto n° 30.691/1952 determinava que eventual pagamento desse tipo deveria ser efetuado em conformidade com a legislação vigente, mas a empresa não promoveu esclarecimentos sobre tal norma, e não juntou qualquer documentação comprobatória de tal fato. Além disso, nem ao menos tentou comprovar a suposta necessidade de demanda extraordinária de atividade fiscalizatória, nem o alegado trabalho realizado em horário não abarcado pela jornada diária dos servidores públicos.

3.12. Por sua vez, o Parecer da CONJUR corroborou os entendimentos firmados pela CPAR e pela nota de regularidade (PARECER n. 00270/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, Itens 42/46, SEI 2492357):

42. As provas colhidas durante as investigações, principalmente aquelas relativas ao Inquérito Policial n° 136/2015- SR/PF/PR (elaborado pelo Departamento de Policial Federal), demonstraram de forma clara a atuação ilícita da empresa indiciada, consistente no pagamento de vantagens indevidas a agentes de inspeção fiscal agropecuários lotados na Superintendência Federal de Agricultura no Estado do Paraná (SFA/PR) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com o objetivo de abrandar as atividades de fiscalização.

43. Portanto, não merece prosperar o argumento da defesa.

(...)

44. No mesmo sentido, vimos que a indiciada não comprovou as alegações constantes em sua defesa.

45. Por outro lado, as provas acostadas nos autos demonstraram a ocorrência de pagamento de vantagens indevidas (propina), que foram entregues nas residências dos agentes públicos envolvidos no esquema criminoso, mediante a contraprestação de assinatura de Certificados Sanitários, sem interferência estatal fiscalizatória em desfavor da Seara Alimentos LTDA.

46. Portanto, sem razão a defesa.

3.13. Pelos motivos acima, opina-se pelo não acatamento dessa tese da defesa.

Argumento 2 – Tópico III – INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUALQUER INTERVENÇÃO NAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO (SEI 2699360, Itens 25/32)

3.14. Na ótica da defesa inexistente comprovação de qualquer intervenção nas atividades e fiscalização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento por parte da pessoa jurídica SEARA.

3.15. Em síntese, alega que: “*não consta dos autos qualquer comprovação de interferência na atividade fiscalizatória*”; que “*não há qualquer comprovação de que tenha havido pagamento de vantagem indevida para que determinada conduta fosse ou não fosse feita*”; que “*Inexiste nos autos, ainda, qualquer indício de que o agente público tenha se apropriado de qualquer quantia que não lhe pertencesse, hábil a configurar vantagem indevida*”; que “*Houve, pura e simplesmente, contraprestação pecuniária pelo exercício de atividade em período superior aquele estabelecido na lei de criação do cargo público de investidura*”; que “*acerca da suposta incompetência de determinados agentes para a assinatura de certificados sanitários não foi demonstrada cabalmente em qualquer momento da instrução processual. Assim como ocorrido na resposta de outros argumentos lançados, há presunção de culpa da SEARA, o que é expressamente vedado pelo ordenamento jurídico brasileiro.*”

Análise:

3.16. Não se está diante de novo fato ou argumento. A CPAR, em seu Relatório Final (argumentos 6 e 7, análises 6/7, SEI 2052030), assim como a Nota Técnica que analisou a regularidade do presente PAR (NOTA TÉCNICA Nº 3281/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, letra “ii”, Itens 5.15/5.23, SEI 2231701), e o Parecer da CONJUR (PARECER n. 00270/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, Itens 53/56, SEI 2492357), analisaram exaustivamente a matéria.

3.17. A narrativa apresentada pela defesa é absolutamente dissociada das análises realizadas ao longo do presente processo, fundamentadas em questões fáticas. Ao contrário dos argumentos apresentados pela defesa, conforme amplamente demonstrado, constam dos autos farto conjunto probatório apto a comprovar que a empresa SEARA praticou os atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos I e V da Lei nº 12.846/2013, ao realizar pagamentos de vantagens indevidas a agente de inspeção, fiscal agropecuário e outros agentes públicos, lotados na SFA/PR do MAPA, a fim de dificultar atividade de fiscalização.

3.18. O Relatório Final registrou que (argumento 7, análise 7, SEI 2052030):

"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" (grifo nosso)

3.19. Em relação às provas pontou (argumento 6, análise 6, SEI 2052030):

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:

3.20. Em complemento ao entendimento da CPAR, a Nota Técnica da COREP (SEI 2231701, Item 5.17), que promoveu a análise de regularidade entendeu que: *“Todo o arcabouço probatório contido no processo expõe a corrupção – no conhecido sentido lato de decomposição, destruição, degeneração – da missão de tais auditores, gerando risco sanitário, subvertendo os nobres deveres funcionais dos servidores e atingindo a higidez e legitimidade do sistema público de fiscalização agropecuário”*

3.21. Nesse mesmo sentido, o Parecer da CONJUR ao analisar a matéria, bem arrematou a discussão com o seguinte entendimento (PARECER n. 00270/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, Item 54, SEI 2492357): *“Além disso, oferecia vantagens indevidas aos agentes públicos do MAPA visando a obtenção de assinaturas dos agentes públicos em certificados sanitários para que os produtos alimentícios fossem enviados ao exterior sem a devida inspeção”*.

3.22. Por oportuno, também cabe destacar trecho do DESPACHO n. 00480/2022/CONJUR-CGU/CGU/AG, que aprovou o Parecer da CONJUR (SEI 2492357):

Restou comprovado que a empresa SEARA ALIMENTOS LTDA, CNPJ nº 02.914.460/0112-76, praticou o ato lesivo previsto no artigo 5º, incisos I e V, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, consistente no 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.

3.23. Pelos motivos acima, opina-se pelo não acatamento dessa tese da defesa.

Argumento 3 – Tópico IV – DOSIMETRIA DAS SANÇÕES (SEI 2699360, Itens 33/54)

IV.1 – Retroatividade da norma mais benéfica

3.24. Com relação à dosimetria das sanções, a defesa entende que deveria ser aplicado ao presente PAR, o Decreto nº 11.129, de 11/07/2022, que revogou o Decreto nº 8.420, de 18/05/2015.

3.25. Alega, em síntese, que com “*a superveniência de norma regulamentadora mais benéfica para a dosimetria das sanções impostas, devem ser aplicadas, por força constitucional e aplicável à seara administrativa; que “o Relatório Final foi produzido anteriormente à vigência da nova norma, a sanção de multa, por exemplo, foi aplicada somente depois”*; que “*deveria ter sido observado o artigo 69 da nova norma, segundo o qual: “As disposições deste Decreto se aplicam imediatamente aos processos em curso, resguardados os atos praticados antes de sua vigência”*”

3.26. Requer “*desde logo e portanto, a declaração de nulidade das sanções impostas, por inobservância do que trazido no Decreto 11.129, de 11 de julho de 2022, se, a partir de sua aplicação, forem atribuídas à SEARA circunstância(s) mais benéfica(s), justificando-se”.*

3.27. Em seguida, apresenta tabela com justificativas para a aplicação dos percentuais máximos aos atenuantes previstos nos incisos I, II, III e IV do art. 23 do Decreto nº 11.129/2022.

3.28. Assim, considerando a aplicação dos percentuais máximos aos atenuantes supramencionados e a exclusão do agravante previsto no inciso I, art. 17 (Decreto nº 8.420/2015), a defesa entende que o valor máximo da multa seria R\$ 13.397.408,65.

3.29. Por fim, a pessoa jurídica também requer aplicação do redutor previsto no § 2º do art. 16 da Lei 12.846/13, em virtude da celebração do acordo de leniência pela J&F Investimentos, controladora indireta da SEARA, o que levaria ao valor máximo da multa para R\$ 4.465.802,88.

Análise:

3.30. Sobre a aplicação retroativa do Decreto nº 11.129/2022, que entrou em vigor no dia 18/07/2022, é preciso esclarecer que referido normativo já prevê regra de transição no seu art. 69, dispondo expressamente que suas disposições se aplicam imediatamente aos processos em curso, resguardados os atos praticados antes de sua vigência. Ou seja, o referido postulado estabelece que os atos processuais praticados são regidos pelas normas vigentes na data em que esses atos foram constituídos. Transcreve-se:

"Art. 69. As disposições deste Decreto se aplicam imediatamente aos processos em curso, resguardados os atos praticados antes de sua vigência”.

3.31. Ademais, não houve desclassificação da conduta lesiva nem alteração dos limites mínimos ou máximos da multa, tampouco redução da sanção aplicável, que continua a ser de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto, com fulcro no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013. Sendo assim, a motivação para o estabelecimento do *quantum* da multa deve se basear, salvo melhor juízo, nos critérios vigentes na época do cálculo, ou seja, a dosimetria deve seguir os regramentos do Decreto nº 8.420/2015, como ocorreu no caso sob análise.

3.32. Além disso, a regra do ordenamento jurídico pátrio é a irretroatividade das normas, de modo a se preservar o efeito decorrente dos atos jurídicos perfeitos e se prestigiar a segurança jurídica. Na seara penal, as normas de direito material que forem mais benéficas ao acusado (ou mesmo ao condenado), de fato, retroagem. Mas é necessário destacar que o Direito Penal impõe sanções mais aflitivas, que incidem sobre o direito fundamental à liberdade, bem indisponível.

3.33. Por outro lado, o Direito Administrativo Sancionador, em especial no que tange ao PAR, implica sanções de cunho patrimonial a pessoas jurídicas. Logo, há de se considerar que a retroatividade será aplicável na seara administrativa sancionadora com ainda mais excepcionalidade, pois nesse ramo não se está diante de um conflito de dois direitos indisponíveis (a liberdade do acusado e o bem jurídico penalmente tutelado), mas sim, de um direito patrimonial da pessoa jurídica e o direito da Administração

de punir atos tipificados como corruptos. Nesse sentido é o entendimento esposado no Parecer nº 28/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, da Procuradoria-Geral Federal, que foi aprovado pelo Advogado-Geral da União em 29.09.2015:

EMENTA: Consulta ministerial. Direito intertemporal. Art. 5º, incisos XXXVI e XL da Constituição Federal de 1988. A retroatividade da lei penal mais benigna não tem, via de regra, aplicação no âmbito do direito administrativo. Sugestão de envio dos autos digitais à Consultoria Geral da União/AGU

(...)

15. No caso da regra de retroatividade da norma penal mais benigna, os dois aspectos principais que motivaram sua adoção no âmbito penal foram, a meu ver:

a) as características específicas da sanção penal, que via de regra envolvem restrições graves aos direitos do indivíduo, em especial à liberdade, a suscitarem evidentes preocupações humanitárias; e

b) o reconhecimento de que a valoração negativa da conduta típica, feita pela sociedade, varia com o tempo, não fazendo sentido manter uma punição, no momento em que passa a vigorar a norma mais benigna.

16. Essas circunstâncias remotamente dizem respeito aos interesses administrados pelas agências reguladoras e, além disso, as sanções administrativas repercutem, via de regra, direta ou indiretamente, sobre a esfera patrimonial do administrado. Apesar de ser um aspecto relevante na esfera do direito subjetivo, ninguém, em sã consciência, irá sustentar ser da mesma natureza, ou de valor equiparável, o efeito da supressão da liberdade individual com a diminuição patrimonial do autuado.

17. O distanciamento se revela ainda maior quando se recorda que as sanções administrativas, quando impostas pelas agências reguladoras, incidem, via de regra, sobre pessoas jurídicas ou, no máximo, sobre a esfera profissional da atuação de seus dirigentes, afastando ainda mais a discussão do alcance humanitário da retroação benigna. Dizem respeito ao poder de polícia, e não ao poder disciplinar interno ao serviço público.

[...]

Conclusão

48. Em razão do exposto, concluo:

a) a retroatividade da norma penal mais benéfica é regra de exceção e, ainda que estabelecida na Constituição Federal, deve ser interpretada restritivamente, haja vista a necessidade de prestigiar a regra geral do nosso sistema jurídico, que é a irretroatividade da lei, com a preservação dos atos jurídicos perfeitos, em especial quando sobre eles pairam a presunção de legalidade e legitimidade que imanta os atos administrativos;

b) o suporte fático que sustenta a aplicabilidade da retroação da norma penal benigna não corresponde, via de regra, ao da seara administrativa e, em especial, àquele em que a administração pública exercita seu poder de polícia;

c) há interesse público na credibilidade e correção da atividade fiscalizadora das agências reguladoras, que deve prevalecer sobre o interesse patrimonial e individual da empresa fiscalizada;

d) as multas decorrentes da ação fiscalizadora do Estado correspondem a um bem público necessário à manutenção das atividades finalísticas, e é vedada a renúncia às mesmas, ainda que sob a via interposta da retroação de critério mais favorável, ressalvada expressa previsão legal; e

[...]

3.34. Entende-se, portanto, que é correta a aplicação do Decreto nº 8.420/2015 no cálculo da multa proposta pela CPAR, uma vez que o Relatório Final que sugeriu a sanção data de 04/08/2021, momento que antecedeu a vigência do novo Decreto nº 11.129/2022, em 18/07/2022. Assim, deve ser mantida a adoção da norma vigente à época, com fulcro no art. 69 do Decreto nº 11.129/2022, que expressamente resguarda os atos praticados antes da vigência.

3.35. No tocante à alegação de que caso fosse aceita a aplicação do Decreto nº 11.129/2022 ao caso presente caso (o que, como já observado, não deve prosperar), a valor da multa seria R\$ 13.397.408,65, que sobre o qual aplicado o redutor de 2/3 (dois terços) (§ 2º do art. 16 da LAC), o valor máximo da multa seria de R\$ 4.465.802,88, também não merece prosperar.

3.36. Primeiro, para a definição do valor da multa com base no Decreto nº 11.129/2022, a defesa deixou de avaliar o parâmetro agravante previsto no inciso I, do art. 22, que implica no aumento de até 4%

no cálculo da multa para os casos de concurso dos atos lesivos. No caso concreto, considerando a tabela sugestiva para dosimetria da multa, disponibilizada em [Repositório de Conhecimento da CGU: Sugestão de Escalonamento das Circunstâncias Agravantes e Atenuantes](#), salvo melhor juízo, tem-se que seria aplicado o percentual de 2% para o tal agravante, valor superior ao percentual de 1,5% aplicado pela CPAR ao agravante que trata o inciso I do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015, qual seja continuidade dos atos lesivos no tempo.

3.37. Segundo, para chegar ao valor da multa de R\$ 13.397.408,65, a defesa aplicou aos atenuantes previstos nos incisos I, II, III e IV do art. 23 do Decreto nº 11.129/2022 percentuais máximos, com base em justificativas que não passam de reiterações de argumentos já amplamente analisados, discutidos e refutados ao longo do presente processo, conforme veremos a seguir.

3.38. Quanto ao **critério consumação da infração** – inciso I do art. 23 do Decreto 11.129/2022, a defesa alega: (Item 45, SEI 2699360):

Justificativa: Conforme exaustivamente demonstrado tanto na defesa administrativa apresentada quanto nessa manifestação, os pagamentos dos agentes públicos estavam relacionados à remuneração desses agentes pelo exercício das suas funções fora do horário do expediente, para atender uma demanda da produção, o qual não caracterizou nenhum proveito indevido, nenhum abrandamento da fiscalização, portanto, nenhum dano e/ou violação aos princípios da Administração. Há de se destacar, ainda, que o referido pagamento estava respaldado no art. 102, item 18 do Decreto nº. 30.691/52, mesmo que pendente de regulamentação.

3.39. Não se está diante de novo fato ou argumento. Esse ponto já foi minuciosamente enfrentado no âmbito na NOTA TÉCNICA Nº 3281/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (Item 5.29, SEI 2231701), que realizou a análise da regularidade do presente PAR, demonstrando que houve a consumação da infração:

5.29. Relativamente à possível não consumação da infração (inciso I), embora tal hipótese já se encontre refutada pelas provas constantes dos autos, tem-se que a defesa procura nesse ponto, em suas manifestações finais, alegar que "os pagamentos dos agentes públicos estavam relacionados à remuneração desses agentes pelo exercício das suas funções fora do horário do expediente, para atender uma demanda da produção, o qual não caracterizou nenhum proveito indevido, nenhum abrandamento da fiscalização (...)" (SEI 2073453, p. 9). Quanto a essa tese, faz-se remissão ao item "análise 4" do Relatório Final da Comissão Processante, que demonstra a ocorrência de ato lesivo praticado pela processada, motivo pelo qual se propõe o não acatamento de tal tese defensiva:

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;

3.40. Como visto, do mesmo modo que concluiu a CPAR, seria aplicado o percentual de 0% ao atenuante previsto inciso I do art. 23 do Decreto 11.129/2022, visto que houve a consumação da infração.

3.41. No que se refere ao critério da **comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo** - Inciso II do

art. 23 do Decreto nº 11.129/2022, aduz, em síntese, que (item 45, SEI 2699360): "*Não houve qualquer comprovação de que as supostas condutas perpetradas pela SEARA tenham causado qualquer espécie de vantagem para a companhia, ou provocado danos à União*".

3.42. Da leitura da justificativa apresentada, ao contrário do que alega a defesa, restou comprovado que as condutas praticadas pela SEARA tiveram por objetivo, no mínimo, o benefício de facilitar indevidamente o embarque de produtos alimentícios para a China e o Chile e o andamento das atividades da empresa, por meio 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).

3.43. Ademais, vale consignar que ao analisar o fator atenuante ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos a que tenha dado causa, que tratava o inciso II do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015, a CPAR atribuiu o percentual de 1,5%, por entender 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*" (Item 35, "b", Relatório Final, SEI 2052030).

3.44. Com relação a valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, a CPAR pontuou que "*não foi possível estimar*". (43,"c", Relatório Final, SEI 2052030).

3.45. Não obstante a CPAR tenha aplicado o percentual de 1,5% ao atenuante de ressarcimento pela pessoa jurídica (inciso II, art. 18 do Decreto nº 8.420/2015), o novo decreto regulamentar estabeleceu o percentual máximo de 1% para o atenuante correlato - "*comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo*" (inciso II, art. 23 do Decreto nº 11.129/2022). Ou seja, aplicando-se o novo regulamento, com base no acordo de leniência firmado com o Ministério Público Federal, o valor atribuído seria 1%, inferior ao percentual de 1,5% atribuído pela CPAR.

3.46. Com relação ao critério **colaboração da pessoa jurídica com a investigação** (inciso III do art. 23 do Decreto nº 11.129/2022, afirma que (Item 45, SEI 2699360): "*A empresa foi transparente em todos os atos desse processo em relação aos procedimentos por ela adotados, bem como não negou a ocorrência dos pagamentos realizados, e trouxe ao conhecimento dessa Corregedoria-Geral as justificativas (inclusive legais) do contexto em que ocorreram*".

3.47. Ocorre que, novamente, não se está diante de novo fato ou argumento. A CPAR, em seu Relatório Final (Item 35, SEI 2052030), assim como a Nota Técnica que analisou a regularidade do presente PAR (NOTA TÉCNICA Nº 3281/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (Item 5.31, SEI 2231701), bem analisaram matéria concluindo que não houve colaboração da empresa processada para fins de aplicação do parâmetro colaboração da pessoa jurídica com a investigação.

3.48. No Relatório Final, a CPAR pontuou (Item 35, "d", SEI2052030): "*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*".

3.49. A análise de regularidade registrou que (NOTA TÉCNICA Nº 3281/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (Item 5.31, SEI 2231701):

5.31. Ocorre que o mero atendimento às intimações recebidas, não se opondo ou colocando embaraços à realização de atos no curso do PAR não se traduz em efetiva colaboração. Geralmente a aplicação deste critério ocorre em sede de acordo de leniência, uma vez que a lei trouxe esse instrumento específico para o caso das empresas que admitam sua participação no ato lesivo e cooperem com as apurações. Já no âmbito do PAR, a depender do objeto de apuração, a comissão pode considerar que o ente privado processado colaborou na medida em que, espontaneamente ou quando solicitado, entregou, total ou parcialmente, informações e documentos relevantes para o deslinde da apuração, tal como a entrega de documentos que comprovem a prática do ato lesivo ou ainda que auxiliem a Administração a quantificar o eventual dano causado.

3.50. Ademais, a simples alegação de trazer ao conhecimento da CGU justificativas e

esclarecimentos, trata-se de exercício do direito de defesa e contraditório por parte da pessoa jurídica, que não se traduz em colaboração com as investigações.

3.51. Portanto, com base no inciso III do art. 23, do Decreto 11.129/2022, seria aplicado o percentual de 0% ao atenuante, visto que não houve colaboração da pessoa jurídica com as investigações.

3.52. No que tange ao **critério comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade**” – inciso V do art. 23 do Decreto nº 11.129/2022, a defesa questiona (Item 45, SEI 2231701):

Justificativa: No relatório final, o programa de integridade implementado não apenas na SEARA, mas em todo Grupo Econômico a que faz parte, não foi considerado para fins de atenuante sob a justificativa de não constar nele os relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações, conforme determina a Portaria CGU nº. 909/2015. Nesse caso, por se tratar de uma exigência meramente formal, não pode a SEARA ser prejudicada com o afastamento dessa importante atenuante, em razão dela de fato possui um robusto programa de compliance, que é anualmente submetido à auditoria externa e independente. Por esse motivo, deve ao menos ser viabilizada a apresentação no formato destacado no item 35, e do relatório final (apresentação do programa de integridade por meio de relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações, conforme determina a Portaria CGU nº. 909/2015).

3.53. Não se está diante de novo fato ou argumento. A CPAR, em seu Relatório Final (item 35, “e”, S E I 2052030), assim como a NOTA TÉCNICA Nº 3281/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (Itens 5.32 e 5.33, SEI 2231701) que analisou a regularidade do presente PAR, analisaram exaustivamente a matéria, afastando a possibilidade de atendimento da solicitação de análise do programa de integridade da pessoa jurídica após a elaboração do Relatório Final, visto que quando da apresentação da defesa, a empresa não juntou documentação capaz de permitir à comissão concluir e avaliar o programa de integridade nos moldes da Lei nº 12.846/2013 e da Portaria CGU nº 909/2015.

3.54. No Relatório Final, a CPAR registrou (Item 35, “e”, do Relatório Final, SEI 2052030):

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.

3.55. Sobre o tema, a análise da regularidade, assim se manifestou (NOTA TÉCNICA Nº 3281/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (Itens 5.32 e 5.33, SEI 2231701):

5.32. A defesa alega ainda que a exigência de apresentação de relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações (Portaria CGU nº. 909/2015), para consideração de programa de integridade como fator atenuante da multa (inciso V), seria exigência meramente formal e injusta, e solicita dilação de prazo para que tal documento seja apresentado no formato exigido pela norma.

5.33. Entretanto, entende-se não ser possível o atendimento a esta solicitação, que se reveste de caráter protelatório, posto que já no termo de indiciação, lavrado em 26/03/2021 (SEI 1886467), em seu item “IV – CONCLUSÃO”, a CPAR foi clara ao solicitar “Apresentar programa de integridade, se existente, exclusivamente por meio dos relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações (organizadas de forma sequência e por tópico, uma para cada pergunta constante na planilha de avaliação), nos termos da Portaria CGU nº 909/2015, para análise do parâmetro previsto no art. 18, inc. V, do Decreto nº 8.420/2015 (consultar os modelos dos relatórios de perfil e de conformidade no Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR, disponível no endereço <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/responsabilizacao-de-empresas>)”, fornecendo inclusive as orientações necessárias para o correto cumprimento do quanto solicitado.

3.56. Por corroborar com os entendimentos elencados nos itens precedentes, firmados tais motivos, entende-se que os relatórios de perfil e de conformidade não devem ser aceitos no presente momento processual, qual seja, após o prazo preclusivo para apresentação desses documentos junto a defesa (prazo

regulamentar de 30 dias) e após a conclusão do Relatório Final e do julgamento pela autoridade instauradora.

3.57. Assim, pelo exposto, conclui-se que o pedido da defesa é destituído de fundamentos válidos, devendo ser mantido, mesmo no caso de aplicação do novo regulamento, o percentual de 0% ao programa de integridade da pessoa jurídica.

3.58. Por fim, conforme evidenciado o percentual a ser aplicado sobre o faturamento bruto, e que corresponderia a multa aplicada, passaria de 0%, que foi aferido pela CPAR em face da aplicação do Decreto nº 8.420/2015, à época da elaboração do Relatório Final, para 1,0%, após análise dos parâmetros agravantes e atenuantes previstos nos art. 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022 (2,0% aplicado ao agravante concurso dos atos lesivos, subtraído do percentual de 1% aplicado ao atenuante ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo).

3.59. Por fim, verifica-se que, mesmo se aplique o Decreto nº 11.129/2022 para cálculo da multa, o valor máximo da multa (R\$ 13.397.408,65), defendido pela SEARA afigura-se inadequado, incorreto e destituído de fundamentos válidos.

3.60. Pelos motivos acima, opina-se pelo não acatamento dessa tese da defesa.

IV.II – Sucessivamente: circunstâncias Agravantes e Atenuantes sob a norma de 2015

3.61. A defesa, em síntese, aduz: “*por simples hipótese, a reconsideração dos argumentos a seguir aduzidos, e, desde já e em especial, a consideração do Programa de Integridade da SEARA; que “além das circunstâncias atenuantes já consideradas por esta d. Autoridade, sob à égide do regulamento já revogado, em consonância com o observado pela Comissão Processante, devem ser também as seguintes, acompanhadas das respectivas justificativas”*; que “*em virtude da celebração do acordo de leniência pela J&F Investimentos, controladora indireta da SEARA, há a necessidade de redução do valor da multa em 2/3 (dois terços), nos termos do que previsto no §2º do artigo 16 da Lei nº 12.846/2013*”; que “*aplicando-se o redutor legal, o valor de eventual pena de multa (em última hipótese, caso as infrações apontadas neste processo sejam mantidas), deveria ser de R\$ 4.613.840,55 (quatro milhões, seiscentos e treze mil, oitocentos e quarenta reais e cinquenta e cinco centavos)*”.

3.62. Para subsidiar a tese defensiva, a defesa apresenta tabela com justificativas para a aplicação dos atenuantes previstos nos incisos I (consumação da infração), III (colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência) e V (comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015, critérios para os quais a CPAR atribuiu o valor de 0,0% (zero por cento) em sua dosimetria. Vejamos:

3.63. Quanto à **consumação da infração** – inciso I do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015, a defesa alega (Item 50, SEI 2699360):

Justificativa: Conforme exhaustivamente demonstrado tanto na defesa administrativa apresentada quanto nessa manifestação, os pagamentos dos agentes públicos estavam relacionados à remuneração desses agentes pelo exercício das suas funções fora do horário do expediente, para atender uma demanda da produção, o qual não caracterizou nenhum proveito indevido, nenhum abrandamento da fiscalização, portanto, nenhum dano e/ou violação aos princípios da Administração. Há de se destacar, ainda, que o referido pagamento estava respaldado no art. 102, item 18 do Decreto nº. 30.691/52, mesmo que pendente de regulamentação.

3.64. Quanto a **colaboração da pessoa jurídica com a investigação** (inciso III do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015, afirma que (Item 50, SEI 2699360):

Justificativa: A empresa foi transparente em todos os atos desse processo em relação aos procedimentos por ela adotados, bem como não negou a ocorrência dos pagamentos realizados, e trouxe ao conhecimento dessa Corregedoria-Geral as justificativas (inclusive legais) do contexto em que ocorreram.

3.65. Quanto ao **programa de integridade** – inciso V do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015, a defesa questiona (Item 50, SEI 2699360):

Justificativa: No relatório final, o programa de integridade implementado não apenas na SEARA, mas em todo Grupo Econômico a que faz parte, não foi considerado para fins de atenuante sob a justificativa de não constar nele os relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações, conforme determina a Portaria CGU nº. 909/2015.

Nesse caso, por se tratar de uma exigência meramente formal, não pode a SEARA ser prejudicada com o afastamento dessa importante atenuante, em razão dela de fato possui um robusto programa de compliance, que é anualmente submetido à auditoria externa e independente.

Por esse motivo, deve ao menos ser viabilizada a apresentação no formado destacado no item 35, e do relatório final (apresentação do programa de integridade por meio de relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações, conforme determina a Portaria CGU n.º 909/2015)

3.66. Levando-se em consideração as atenuantes supramencionadas, acredita que o valor final da multa deveria ser de R\$ 13.841.521,65.

Análise:

3.67. Não se está diante de novo fato ou argumento. A CPAR, em seu Relatório Final (Item VII - PENA, SEI 2052030), assim como a Nota Técnica que analisou a regularidade do presente PAR (NOTA TÉCNICA N.º 3281/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, Itens 5.24/5.35, SEI 2231701) e o Parecer CONJUR (Itens 63/96, SEI 2492357) analisaram exaustivamente a matéria, concluindo pela manutenção dos percentuais sugeridos pela CPAR e, conseqüentemente pelo afastamento dos argumentos apresentados pela defesa, inclusive em relação ao pedido de análise do programa de integridade para fins de atenuação da multa (inciso V, do art. 18 do Decreto n.º 8.420/2015), que foi considerado de caráter protelatório na análise de regularidade.

3.68. Inicialmente, cumpre esclarecer que o cálculo foi realizado com fundamento nos artigos 6.º da Lei n.º 12.846/2013 c/c arts. 17 a 23 do Decreto n.º 8.420/2015 c/c IN CGU n.º 1/2015 c/c IN CGU/AGU n.º 2/2018 c/c Decreto-Lei n.º 1.598/1977 c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa, todos vigentes à época da elaboração do Relatório Final pela CPAR, tema que se encontra devidamente detalhado no Tópico VII – PENA do Relatório Final (SEI 2052030).

3.69. Da análise da manifestação apresentada, verifica-se que a SEARA reproduz a totalidade dos argumentos e justificativas acerca do cálculo da multa trazidos quando da sua manifestação acerca do Relatório Final, no tocante às alíquotas atribuídas pela CPAR aos atenuantes consumação da infração, colaboração da pessoa jurídica com a investigação e ao programa de integridade.

3.70. Ocorre que, conforme já consignado, os referidos pontos já foram devidamente enfrentados na Nota Técnica n.º 3281/2021/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, que analisou a regularidade do PAR, bem como nos itens 3.29/3.60 da presente análise, de forma que, mais uma vez, se endossa o entendimento que a recorrente não faz jus aos critérios atenuantes previstos nos incisos I, III e V do art. 18 do Decreto n.º 8.420/2015, tampouco a avaliação do seu programa de integridade na atual fase processual.

3.71. Assim, e para que não parem dúvidas quanto aos pontos questionados pela defesa, transcreve-se a análise realizada pela NOTA TÉCNICA N.º 3281/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, Itens 5.28/5.35, SEI 2231701):

5.28. Inicialmente, cumpre discorrer sobre as atenuantes previstas nos incisos I, III e V do art. 18 do Decreto n.º 8.420/2015, critérios para os quais a CPAR atribuiu o valor de 0,0% (zero por cento) em sua dosimetria.

5.29. Relativamente à possível não consumação da infração (inciso I), embora tal hipótese já se encontre refutada pelas provas constantes dos autos, tem-se que a defesa procura nesse ponto, em suas manifestações finais, alegar que "os pagamentos dos agentes públicos estavam relacionados à remuneração desses agentes pelo exercício das suas funções fora do horário do expediente, para atender uma demanda da produção, o qual não caracterizou nenhum proveito indevido, nenhum abrandamento da fiscalização (...)" (SEI 2073453, p. 9). Quanto a essa tese, faz-se remissão ao item "análise 4" do Relatório Final da Comissão Processante, que demonstra a ocorrência de ato lesivo praticado pela processada, motivo pelo qual se propõe o não acatamento de tal tese defensiva:

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 n.º 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;

Em acréscimo, destaca-se que a consumação dos ilícitos tipificados pela Lei nº 12.846/2013 se verifica pela prática dos atos evidenciados. Não se está a discutir, portanto, a necessidade de comprovação da obtenção das vantagens pretendidas pela empresa. Nesse sentido, os tipos previstos nos incisos I, III e V do art. 5º da referida lei dispensam o resultado naturalístico da conduta para que sejam considerados consumados. Outro não é o entendimento do Manual de Responsabilização de Entes Privados desta CGU:

No que concerne à configuração do ato lesivo aqui previsto, é de se destacar que não se exige a realização do resultado material. Ou seja, é irrelevante que a pessoa jurídica infratora tenha efetivamente obtido a vantagem motivadora da prática ilegal ou mesmo que se consiga identificar qual era especificamente a finalidade que o pagamento indevido buscava alcançar. Dessa forma, quis a lei justamente responsabilizar os pagamentos de vantagens indevidas por parte de entes privados que, por exemplo, visam somente a “manutenção de boas relações” com agentes do setor público. Trata-se de prática infelizmente ainda verificada por parte de pessoas jurídicas que, em última instância, corrompem a ética da relação público-privada. É o caso, por exemplo, de empresas que distribuem presentes de toda sorte para agentes públicos, ainda que exista previsão expressa no sentido de que não possam aceitar esse tipo de vantagem indevida.

5.30. A comissão também atribuiu o percentual zero ao critério atenuante de “colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo” (inciso II), ao passo que a empresa entende que colaborou com a Comissão.

5.31. Ocorre que o mero atendimento às intimações recebidas, não se opondo ou colocando embaraços à realização de atos no curso do PAR não se traduz em efetiva colaboração. Geralmente a aplicação deste critério ocorre em sede de acordo de leniência, uma vez que a lei trouxe esse instrumento específico para o caso das empresas que admitam sua participação no ato lesivo e cooperem com as apurações. Já no âmbito do PAR, a depender do objeto de apuração, a comissão pode considerar que o ente privado processado colaborou na medida em que, espontaneamente ou quando solicitado, entregou, total ou parcialmente, informações e documentos relevantes para o deslinde da apuração, tal como a entrega de documentos que comprovem a prática do ato lesivo ou ainda que auxiliem a Administração a quantificar o eventual dano causado.

5.32. A defesa alega ainda que a exigência de apresentação de relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações (Portaria CGU nº. 909/2015), para consideração de programa de integridade como fator atenuante da multa (inciso V), seria exigência meramente formal e injusta, e solicita dilação de prazo para que tal documento seja apresentado no formato exigido pela norma.

5.33. Entretanto, entende-se não ser possível o atendimento a esta solicitação, que se reveste de caráter protelatório, posto que já no termo de indicição, lavrado em 26/03/2021 (SEI 1886467), em seu item “IV – CONCLUSÃO”, a CPAR foi clara ao solicitar “Apresentar programa de integridade, se existente, exclusivamente por meio dos relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações (organizadas de forma sequencial e por tópico, uma para cada pergunta constante na planilha de avaliação), nos termos da Portaria CGU nº 909/2015, para análise do parâmetro previsto no art. 18, inc. V, do Decreto nº 8.420/2015 (consultar os modelos dos relatórios de perfil e de conformidade no Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR, disponível no endereço <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/responsabilizacao-de-empresas>)”, fornecendo inclusive as orientações necessárias para o correto cumprimento do quanto solicitado.

5.34. No curso do processo de responsabilização, foi oportunizado à empresa irrestrito exercício

de ampla defesa, sem qualquer violação ou restrição aos direitos e, assim foram apresentadas pela SEARA as manifestações e os documentos que julgou oportunos.

5.35. Por fim, releva destacar que, para além do debate acima desenvolvido, o valor da multa atribuída pela Comissão (R\$ 14.803.766,47) afigura-se adequado e correto, e não qualquer outro valor abaixo deste, como defendido pela SEARA. Isso porque tal valor está de acordo com a indicação do valor mínimo possível da multa, determinado pela Lei nº 12.846/2013 em seu art. 20, § 1º, inciso I (o maior valor entre o da vantagem auferida e o previsto no art. 19) c/c o art. 19, inciso I (um décimo por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos).

3.72. Pelos motivos acima, opina-se pelo não acatamento dessa tese da defesa.

Argumento 4 – Tópico V – PEDIDOS (SEI 2699360, Itens 55/58)

3.73. A defesa reitera sua solicitação à autoridade julgadora sintetizando os tópicos supramencionados e analisados, a saber:

55. Por tudo o que amplamente exposto, requer a SEARA ALIMENTOS LTDA. seja a decisão, exarada por Vossa Excelência reconsiderada, de forma a reconhecer a improcedência das infrações apontadas, ante a:

a. Inexistência de atos lesivos à Administração Pública, seja pelo respaldo normativo de pagamento de contraprestação a título de horas extraordinárias empregadas por agentes públicos à época dos fatos, bem como no fornecimento de gêneros alimentícios a título de vale-brindes, seja pela instrução probatória incapaz de infirmar todas as alegações apresentadas pela SEARA; e

b. Inexistência de quaisquer condutas que, comprovadamente, tenham influenciado na atividade fiscalizatória, motivando ou dissuadindo agentes públicos a praticarem condutas aos quais estariam legalmente obrigados;

56. Sucessivamente, não sendo o entendimento pelo afastamento completo das infrações imputadas à Seara, o que não se espera, requer seja anulada a r. decisão proferida, por inobservância ao disposto no Decreto 11.129, de 11 de julho de 2022, aplicando-se para o cumprimento do mister, sobretudo, a Súmula 473/STF. Em nova decisão a ser proferida, requer o reconhecimento das circunstâncias trazidas no mencionado Decreto e delineadas neste pedido em tópico próprio, para que eventual pena de multa não seja superior a R\$4.465.802,88 (quatro milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e dois reais e oitenta e oito centavos).

57. Oportunamente, para efeito de nova e escorreita avaliação, encaminha-se o Programa de Integridade8, ao qual está sujeita a SEARA, para a devida valoração enquanto circunstância atenuante, nos termos da tabela contida nestas razões.

58. Ainda sucessivamente, caso não admitidas as impugnações acima, o que também se considera por hipótese, requer ao menos sejam acolhidas razões de incremento das circunstâncias atenuantes, bem como a aplicação do redutor de 2/3 (dois terços) para signatários de acordo de leniência, como é o caso da controladora indireta da SEARA, aplicando-se ao presente caso, no limite, uma penalidade de multa não superior a R\$4.613.840,55 (quatro milhões, seiscentos e treze mil, oitocentos e quarenta reais e cinquenta e cinco centavos).

Análise:

3.74. Como demonstrado nos itens anteriores da presente manifestação, entende-se que, salvo melhor juízo, os pedidos da defesa não merecem acolhida.

3.75. Com efeito, considera-se que não há nenhuma questão jurídica, preliminar nem de mérito, ou qualquer fato, que justifiquem a reconsideração da Decisão nº 36, (SEI 2646749).

4. CONCLUSÃO

4.1. Por todo o acima exposto, é o presente para propor o conhecimento do Pedido de Reconsideração formulado pela pessoa jurídica SEARA ALIMENTOS LTDA., inscrita sob o CNPJ nº 02.914.460/0112-76, e, no mérito, indeferir o pedido de reconsideração, nos termos da minuta subsequente (SEI 2959647).

4.2. Acrescente-se ainda à minuta da Decisão ministerial (SEI 2959647) os termos da publicação extraordinária a ter sua divulgação providenciada pessoa jurídica, no cumprimento dessa sanção, **salientando-se a necessidade de que a referida publicação extraordinária siga padrão de comunicação visual estabelecido para as referidas publicações extraordinárias pelo setor competente da CGU, tanto**

em versão impressa quanto digital, formato esse a ser encaminhado para a pessoa jurídica quando da intimação de decisão ministerial, em caso de concordância das instâncias superiores com a presente análise.

4.2. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ELIZABETH PEREIRA LEITE SILVA**, **Auditora Federal de Finanças e Controle**, em 26/09/2023, às 16:35, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2958518 e o código CRC FBEB37B

Referência: Processo nº 00190.105434/2018-42

SEI nº 2958518