



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2430/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG

PROCESSO Nº 00190.101838/2022-43

INTERESSADA: COORDENAÇÃO-GERAL DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO DE ENTES PRIVADOS 1

ASSUNTO

Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica JBS S/A (CNPJ nº 02.916.265/0001-60).

REFERÊNCIAS

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção. LAC).

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto dos servidores públicos civis da União).

Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei de Conflito de Interesses).

Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa. LIA).

Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. LINDB).

Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952 (Antigo Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal).

Decreto nº 948, de 5 de outubro de 1993.

Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da IN CGU nº 13/2019. Análise da regularidade processual. Parecer correcional de apoio ao julgamento.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica JBS S/A (CNPJ nº 02.916.265/0001-60, de agora em diante “JBS”).

1.2. Concluídos os trabalhos da comissão, vieram os autos a esta COREP para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 55, inciso II, do Regimento Interno da CGU (Portaria nº 3.553, de 12 de novembro de 2019) bem como do art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019.

1.3. Em síntese, os fatos apurados referem-se ao pagamento de vantagens indevidas, pela acusada, ao agente público do Sistema de Inspeção Federal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SIF/MAPA), João Hélio Rodrigues da Silva, que, a época dos pagamentos, era ocupante do cargo de Auditor Fiscal Federal Agropecuário e responsável pela fiscalização do Frigorífico JBS/Mozarlândia-GO.

1.4. A presente apuração originou-se a partir das informações obtidas na Operação Conduta de Risco I (IPL nº 0843/2015/SR/DPF/GO - Processo Judicial nº 1019796-04.2019.4.01.3500), deflagrada pela Polícia Federal no Estado de Goiás. No bojo do referido inquérito, houve afastamento do sigilo

bancário do auditor agropecuário. O resultado da quebra de sigilo bancário consta no Laudo Pericial nº 0185/2019-SETEC/SR/PF/GO (páginas 214 a 233 do SEI nº 2300058) e se referem ao período de 01/01/2012 a 03/05/2017, quando foram identificados numerosos depósitos, feitos pela acusada e por seus empregados, nas contas do mencionado servidor.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

1.5. O presente PAR foi deflagrado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) por intermédio da Portaria CRG/CGU nº 474, de 8 de março de 2022, publicada no DOU nº 47, de 10 de março de 2022 (SEI nº 2301955). Na ata de instalação (SEI nº 2310123), a comissão de PAR deliberou por solicitar à Receita Federal do Brasil (RFB) o compartilhamento de informações fiscais da JBS, com o fito de subsidiar o cálculo de eventual multa que viesse a ser sugerida, em caso de conclusão pela responsabilidade da investigada. Por conseguinte, a CPAR promoveu a juntada de peças do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) nº 21000.014794/2020-11 (SEI nº 2321176), no qual o MAPA concluiu pela condenação do servidor João Hélio Rodrigues da Silva, por este incidir em conflito de interesses e em improbidade administrativa, ao receber vantagens da JBS. As peças do referido PAD que instruem estes autos são as seguintes:

- Relatório Final (Partes I e II);
- Nota Técnica nº 170/2020/CORREG/MAPA;
- Parecer nº 204/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU;
- Despacho GM-MAPA/MAPA Sem Número, de 17/09/2021 e
- Portaria MAPA nº 294, de 17 de setembro de 2021.

1.6. Em 18/04/2022, foi deliberado o indiciamento da empresa (ata SEI nº 2342799 e peça de acusação SEI nº 2342815, todos documentos constantes no volume II dos autos eletrônicos). Visando facilitar a manifestação da empresa, foram juntadas aos autos as principais provas que fundamentaram o convencimento preliminar do Colegiado (volumes I e II).

1.7. Procedeu-se, conforme previsto no art. 16 da IN CGU nº 13/2019, intimando-se a investigada a apresentar defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias (SEI nº 2351557). A defesa escrita, oportunamente apresentada, encontra-se juntada sob nº SEI 2388802.

1.8. A empresa requereu, preliminarmente, a suspensão do PAR (p. 19 do SEI nº 2388802), fundamentando-se na existência de proposta de acordo de leniência em trâmite, junto à DAL/SCC/CGU. Por sua vez, a CPAR denegou o pedido, por entender pela ausência dos requisitos para a suspensão do PAR, dado que as negociações sobre os termos do objetivado acordo de leniência estavam paralisadas há mais de 180 dias, sem que a investigada tenha comprovado a continuidade dessas tratativas, o que vai contra a inteligência do art. 32 do Decreto nº 8.420/2015, então vigente.

1.9. A investigada também solicitou a produção de prova documental, sem especificá-las. Em respeito à ampla defesa, a CPAR conferiu, excepcionalmente, o prazo de 10 dias para que a indiciada juntasse os documentos que entendesse convenientes para elucidar os fatos (SEI nº 2415601). Não obstante, a JBS manteve-se silente, sem produzir ou especificar nenhum documento a servir de prova.

1.10. Em resposta ao requerimento da CPAR, a RFB compartilhou o faturamento bruto da indiciada, no ano de 2012 (constatado como sendo o de início dos pagamentos ao agente do SIF/MAPA), através da Nota nº 74/2022-RFB/Copes/Diaes (SEI nº 2428217). Destaca-se que, como a RFB não dispunha da declaração/escrituração da JBS, relativa ao ano de 2021, foram compartilhadas as informações fiscais referentes ao ano de ocorrência do ato lesivo, com fulcro no art. 22, inciso I, do Decreto nº 8.420/2015.

1.11. Uma vez que não houve produção de novas provas após o indiciamento, com base no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, a CPAR elaborou seu Relatório Final, no qual manteve parcialmente sua convicção preliminar. Quanto à acusação de dificultar atividade de investigação ou fiscalização do SIF/MAPA, tipificada no art. 5º, inciso V, da Lei nº 12.846/2013, a CPAR concluiu por afastar a responsabilidade da indiciada, em virtude de falta de provas (§§ 70 a 72 do SEI nº 2436584). No tocante à conduta de dar vantagens indevidas a agente público, diretamente e por meio de seus empregados, tipificada no art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, a CPAR concluiu pela responsabilização da JBS, e

sugeriu a aplicação das penalidades de multa, no montante de R\$ 170.165.385,68 (cento e setenta milhões, cento e sessenta e cinco mil, trezentos e oitenta e cinco reais e sessenta e oito centavos) e de publicação extraordinária da decisão condenatória (PEDC) pelo prazo de 30 dias, com fundamento no art. 6º da Lei nº 12.846/2013 (§101, alínea c, do SEI nº 2436584).

1.12. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, o Corregedor-Geral da União (na qualidade de autoridade instauradora) oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao documento final produzido pela CPAR, no prazo de 10 (dez) dias, contados da ciência da JBS (SEI nº 2443375). Ciente da decisão (SEI nº 2505942), a empresa usufruiu de tal faculdade no prazo previsto no art. 22 da IN CGU nº 13/2019 (SEI nº 2512093).

1.13. É o breve relato.

2. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

2.1. Inicialmente, cumpre destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do PAR, incluindo a manifestação aos termos do Relatório Final, facultada à empresa envolvida.

2.2. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN CGU nº 13/2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.

2.3. A portaria de instauração (SEI nº 2301955) foi publicada no DOU de acordo com o que estabelece o art. 12 da IN CGU nº 13/2019. O PAR foi instaurado pelo Corregedor-Geral da União, conforme delegação prevista no art. 30, inciso I, do referido normativo. Ademais, também conforme o referido normativo (art. 13), na portaria inaugural constou o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos, o nome empresarial e o número de registro no CNPJ da pessoa jurídica acusada.

2.4. Todos os atos instrutórios, a defesa e o julgamento transcorreram dentro do período de 180 dias estipulado pela portaria instauradora, razão pela qual não foi necessária a publicação de portarias de prorrogação ou recondução.

2.5. Em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado à empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, possibilitando-se a sua visualização integral e o peticionamento eletrônico.

2.6. Aos seus representantes foi concedido acesso externo desde 28/04/2022. Naquela oportunidade, não havia sido realizado nenhum ato instrutório, apenas a juntada de documentação proveniente do IPL nº 0843/2015/SR/DPF/GO e do Processo Judicial nº 1019796-04.2019.4.01.3500 (SEI nº 2300058), partes da Operação Conduta de Risco I, e de documentação referente ao processo administrativo disciplinar nº 21000.014794/2020-11 (SEI nº 2321176), originário do MAPA. Ressalta-se que o compartilhamento dos documentos relativos à Operação Conduta de Risco I foi deferido por decisão da 11ª Vara Criminal da Seção Judiciária Federal do Estado de Goiás (SEI nº 2300054). Desse modo, não houve qualquer violação ou restrição aos supramencionados direitos fundamentais. Registre-se, ademais, que nenhum ato instrutório foi realizado sem que antes a empresa fosse notificada para, caso quisesse, pudesse deles participar.

2.7. A empresa foi indiciada por meio de Termo de Indiciação (SEI nº 2342815), no qual foram descritas, de forma clara e objetiva, os atos ilícitos a ela imputados, com descrição das circunstâncias relevantes; apontadas as provas que subsidiavam o entendimento vigente à época; e o enquadramento legal para as condutas. Inclusive, a CPAR enumerou as principais provas utilizadas na acusação ao final do Termo de Indiciação (§18 do SEI nº 2342815), bem como juntou os respectivos documentos aos autos eletrônicos. Logo, verifica-se que foram cumpridos os requisitos do art. 17 da IN nº 13/2019, bem como foi concretizado o princípio da cooperação processual.

2.8. A empresa foi devidamente notificada das acusações (SEI nº 2351557 e 2351574), de acordo com o art. 18 da IN nº 13/2019, assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação.

Tempestivamente, apresentou sua defesa.

2.9. O Relatório Final, por sua vez, mencionou as provas em que se baseou a CPAR para a formação de sua convicção e enfrentou bem todas as alegações apresentadas pela defesa. Todavia, a CPAR não respondeu explicitamente ao pedido, apresentado pela acusada, de que a sanção pecuniária que, porventura, viesse a ser aplicada, integrasse o valor já acordado pela J&F Investimentos S.A. (doravante J&F), controladora da investigada, com o Ministério Público Federal - MPF (§5, iv, e §65 do SEI nº 2388802). Apesar disso, a CPAR atribuiu uma atenuante por ressarcimento dos danos, o que demonstra que o argumento da defesa foi analisado e parcialmente aceito. Como o pedido foi reiterado nas alegações finais (§§60 e 61 do SEI nº 2512093), ele será oportunamente analisado no próximo item desta nota técnica.

2.10. Ao fim do Relatório Final, a CPAR concluiu:

- a) pela responsabilização da acusada pela conduta de dar vantagem indevida a servidor público, diretamente e por intermédio de seus empregados, indicando o respectivo dispositivo legal infringido e penalidade aplicável (§ 89 do SEI nº 2436584); e
- b) pelo afastamento da responsabilização da acusada pela conduta de dificultar e interferir na fiscalização do SIF/MAPA nas atividades fabris do frigorífico (§§71 e 72 do SEI nº 2436584).

2.11. Tendo em vista que o processo foi conduzido em respeito à regularidade formal, passamos à análise (i) da manifestação final apresentada e (ii) da regularidade processual do PAR no que se refere aos fundamentos adotados pelo Colegiado para firmar suas recomendações.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

2.12. Inicialmente, a empresa foi indiciada por violação aos incisos I e V, ambos do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 (§19 do SEI nº 2342815), em razão das seguintes condutas: (i) dar vantagem indevida a servidor público vinculado ao SIF/MAPA, diretamente e por intermédio dos empregados da acusada; e (ii) dificultar e intervir na atividade de fiscalização do SIF.

2.13. Não obstante o indiciamento pelas duas condutas acima elencadas, a CPAR concluiu, em seu Relatório Final, por afastar a responsabilização pela conduta de dificultar e intervir na atividade fiscalizatória, por entender serem insuficientes as provas, e, por outro lado, por manter a responsabilização pelo pagamento de vantagens indevidas a agente público. No primeiro caso, a CPAR destacou que, mesmo o depoimento de Marcos Roberto Silva (p. 64 e 65 do SEI nº 2300058) tendo sido, majoritariamente, corroborado pelas diligências da Polícia Federal, não figuraria, por si só, apto a provar que a empresa tenha dificultado ou interferido na fiscalização do SIF/MAPA nas atividades do frigorífico de Mozarlândia (§68 do SEI nº 2436584). No segundo caso, o entendimento pela responsabilização foi respaldado por suficientes elementos de prova, com destaque para - mas não exclusivamente - o depoimento de Marcos Roberto Silva (p. 64 e 65 do SEI nº 2300058) e o Laudo nº 0185/2019-SETEC/SR/PF/GO (fls. 214-233 do SEI nº 2300058), o qual apresentou o resultado da perícia feita sobre os dados bancários de João Hélio Rodrigues da Silva, recebedor das vantagens indevidas

2.14. Considerando que a conduta imputada viola o inciso I do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, a CPAR sugeriu a aplicação das penas de multa, no valor de R\$ 170.165.385,68 (cento e setenta milhões, cento e sessenta e cinco mil, trezentos e oitenta e cinco reais e sessenta e oito centavos), e de publicação extraordinária da decisão condenatória, pelo prazo de 30 dias (§101, alínea c, do SEI nº 2436584), ambas previstas no art. 6º da Lei nº 12.846/2013.

2.15. Na manifestação após o Relatório Final, a empresa requereu (§62 do SEI nº 2512093):

- a) o arquivamento do PAR, por inocorrência da tipificação dos fatos descritos no art. 5º, incisos I e V, da Lei nº 12.846/2013;
- b) subsidiariamente, seja aplicada apenas a sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória, à luz do art. 7º da Lei nº 12.846/2013 e do art. 22 do Decreto-lei nº 4.657/1942 (LINDB);
- c) subsidiariamente, gradação da multa pelo valor mínimo; e

d) integração do valor porventura aplicado como multa ao acordo de leniência firmado entre a controladora da acusada, J&F, com o Ministério Público Federal (MPF), em razão dos princípios da segurança jurídica, da legalidade e do *non bis in idem*.

2.16. A seguir serão analisados os argumentos apresentados pela JBS.

Tese da ausência de nexos causal (§41 do SEI nº 2512093)

2.17. A defesa aglutina dois argumentos principais para firmar a tese de que inexistente nexos causal que possibilite a responsabilização da acusada. Em síntese, o primeiro argumento é o de que os valores pagos ao servidor público pela JBS, integrante da iniciativa privada, eram referentes a horas extras de trabalho desempenhado na fiscalização da produção da acusada. O segundo argumento é o de que os protocolos seguidos pela JBS seriam superiores aos requisitados pelo SIF/MAPA, e em razão disso, seria impossível o abrandamento da fiscalização e, conseqüentemente, extremamente questionável o eventual interesse da acusada.

2.18. Abaixo, serão apresentados maiores detalhes dos argumentos supra e feitas as devidas análises.

Argumento 1: Os pagamentos realizados seriam referentes a horas extras prestadas pelo servidor público e seriam admissíveis à luz do antigo regulamento do SIF (§§8-22 e §§32-38 do SEI nº 2512093)

2.19. A defesa repete argumento já apresentado à CPAR, ao alegar que o então auditor agropecuário, João Hélio Rodrigues da Silva, prestava serviços extraordinários na fiscalização da produção operada pela empresa. Na ótica da defesa, isso não só autorizaria, como determinaria que ela, pessoa jurídica de direito privado não pertencente à Administração Pública, realizasse pagamentos diretamente ao servidor público, a título de horas extras.

2.20. Para fundamentar esse argumento, a defesa aponta que o art. 102, itens 6, 7 e 18, do Decreto nº 30.691/1952, antigo Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, impunha que as empresas pagassem diretamente valores aos servidores públicos em razão de serviços extraordinários nas atividades de fiscalização. Para além da juridicidade, no âmbito fático, a JBS menciona que os quadros de pessoal do MAPA sempre se mostraram deficitários e que, devido a isso, até os dias atuais, é comum que os auditores agropecuários trabalhem mais de dezesseis horas por dia, seis dias por semana, por vezes até aos domingos, com vistas a possibilitar a continuidade da cadeia de produção. Nesse sentido, a acusada defende que os pagamentos realizados foram regulares, pois teriam derivado de serviços extraordinários executados pelo ex-servidor e porque teriam ocorrido durante a vigência do supramencionado decreto, que vigorou até 30/03/2017.

2.21. Ainda, a defesa alega que a prática seria corriqueira no setor, conforme o seguinte trecho (§§17 e 18 do SEI nº 2512093):

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. (grifo nosso)

2.22. **Análise do argumento 1:**

2.23. Preambularmente, é necessário lembrar que a CPAR enfrentou bem o argumento em tela, quando levantado anteriormente pela defesa, nos seguintes termos (§55 do SEI nº 2436584):

As obrigações que o regime anterior impunha às empresas fiscalizadas não podem servir de escusa para a adoção de condutas irregulares pela Empresa, como é o caso de pagamento de propina a agente público. Ainda que os depósitos, feitos pela JBS S/A diretamente na conta do agente público encarregado pela inspeção federal, se referissem efetivamente a remuneração por jornada extraordinária ou para ressarcimento de despesas, descuidou a Defesa em minimamente demonstrar a ocorrência de tais despesas, se havidas, ou aos turnos extraordinários supostamente cumpridos pelo ex-servidor.

2.24. Em atenção ao contraditório substancial, esse argumento, apesar de reprisado, passa a ser reanalisado. Porém, ainda assim, não se vislumbra nenhuma razão à empresa. Em verdade, ao que tudo indica, a acusada busca acobertar sua conduta ilícita em uma suposta brecha regulamentar que, todavia, não existe, conforme será demonstrado a seguir. Importa realçar, todavia, que questões relativas ao tamanho dos quadros de pessoal do MAPA fogem completamente ao escopo deste PAR, que, repisa-se, tratou da conduta de dar vantagem indevida a agente público.

2.25. Embora apontados pela defesa, os itens 6 e 7 do art. 102 do Decreto nº 30.691/1952 não tratavam de pagamentos feitos por empresas a agentes públicos, mas de questões específicas relativas a habitação e condução dos servidores, sempre condicionadas à autorização de autoridade competente ("a juízo do DIPOA"). Inclusive, ambos os itens foram revogados pelo Decreto nº 8.444/2015. Por outro lado, o item 18 do art. 102 do Decreto nº 30.691/1952 dispunha, sobre serviços extraordinários, o seguinte:

Art. 102. Ficam os proprietários de estabelecimentos obrigados a:

[...]

18. Efetuar o pagamento de serviços extraordinários executados por servidores da Inspeção Federal, **de acordo com a legislação vigente;**

2.26. A própria gramática já acusa a origem anacrônica do citado dispositivo. Não se olvida, contudo, que o referido regulamento vigorou até 30/03/2017, data na qual foi expressamente revogado pelo inciso I do art. 541 do Decreto nº 9.013/2017. Porém, conforme destacado no trecho acima, o pagamento por serviços extraordinários prestados por servidores do SIF deve ocorrer em conformidade com a lei. O complemento nem seria necessário, uma vez que todos os atos jurídicos devem seguir ou estar limitados pela legislação vigente, com fulcro no princípio da legalidade. Mas a sua inserção no dispositivo vem no sentido de reafirmar ao setor privado que ele não pode efetuar pagamentos indevidos, disfarçados de repasses lícitos. Isso porque o interesse público não pode, jamais, se submeter aos interesses particulares, o que fatalmente ocorreria caso as empresas tivessem a faculdade de efetuar repasses financeiros diretamente aos fiscais agropecuários, que são, justamente, aqueles responsáveis por fiscalizá-las. Nesse sentido, com vistas a reafirmar o princípio da indisponibilidade do interesse público, esses pagamentos, mesmo no contexto do Decreto nº 30.691/1952, estão - e estavam, à época dos fatos - vedados pela Lei nº 12.846/2013, pela Lei nº 8.112/1990, pela Lei nº 12.813/2013 e pela Lei nº 8.429/1992.

2.27. A Lei nº 12.846/2013 preconiza que a pessoa jurídica que promete, oferece ou dá, direta ou indiretamente, vantagem indevida a servidor público (art. 5º, inciso I), deve ser responsabilizada objetivamente. Tendo-se como certo que a empresa pagou, pelo menos, o valor nominal total de R\$ 381.500,00 (trezentos e oitenta e um mil e quinhentos reais) ao auditor agropecuário João Hélio Rodrigues da Silva, conforme cabalmente provado no laudo pericial dos dados bancários do agente público (p. 223 do SEI nº 2300058), entende-se que a CPAR concluiu acertadamente pela responsabilização objetiva da JBS. Isso porque são três os requisitos da responsabilidade objetiva:

- a) conduta - a JBS efetuou os pagamentos, diretamente e por intermédio de seus empregados;
- b) interesse ou benefício - ainda que não tenha sido comprovada alguma ação ou

omissão do servidor público em prol da acusada (benefício em sentido estrito), o pagamento foi feito por uma fiscalizada àquele que tem como dever fiscalizá-la, o que já demonstra que algum interesse privado estava em jogo (benefício potencial), em arrepio à indisponibilidade do interesse público, da moralidade e da impessoalidade; e

c) nexo de causalidade - os efeitos da vulnerabilização da atividade fiscalizatória no caso concreto, que gera prejuízos à credibilidade e à moralidade de todo o SIF, bem como o potencial benefício da empresa, em ter a possibilidade de ver facilitados os seus procedimentos que dependiam de aval do SIF, ocorreram justamente por causa dos pagamentos de vantagens indevidas feitos pela JBS ao auditor agropecuário.

2.28. Outrossim, a responsabilidade objetiva dispensa qualquer aferição sobre culpa ou dolo, ou seja, basta a demonstração de que os pagamentos ocorreram em potencial benefício da empresa, sem que seja necessário provar que seus presentantes objetivaram ou negligenciaram a ligação do pagamento indevido com esses potenciais benefícios, ou mesmo com o dano à moralidade e à credibilidade do SIF.

2.29. Pela perspectiva do servidor público, a Lei nº 8.112/1990 proíbe que este valha-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da função pública, bem como receba propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições (art. 117, incisos IX e XII). Destaca-se que a pena atribuível ao servidor, pelas mencionadas condutas, é a de demissão (art. 132, incisos IV, IX e XIII), justamente a que foi aplicada ao ex-auditor agropecuário João Hélio Rodrigues da Silva, no bojo do PAD nº nº 21000.014794/2020-11 (SEI nº 2321176). Outrossim, a Lei nº 12.813/2013 considera como conflito de interesses a situação na qual o agente público recebe presente de quem tenha interesse em sua decisão (art. 5º, inciso VI). Por sua vez, a Lei nº 8.429/1990 qualifica como improbidade administrativa a conduta de servidor que recebe dinheiro ou qualquer vantagem econômica, direta ou indiretamente, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que **possa** ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público (art. 9º, inciso I). Todas essas leis têm em comum o condão de disciplinar e orientar a relação entre o público e o privado, vedando o pagamento de vantagens indevidas, por parte da fiscalizada, ao agente que tenha por responsabilidade fiscalizá-la e fazê-la cumprir as normas legais e setoriais.

2.30. Cabe lembrar que as normas jurídicas seguem uma hierarquia essencial à integridade do sistema. Nesse contexto, a Pirâmide de Kelsen ilustra bem que as leis retiram sua validade diretamente da Constituição Federal, e que os decretos, por serem normas infralegais, devem sempre fundamentar-se nas leis. Não merece prosperar, portanto, o argumento da defesa, pois este propõe uma deturpação do sistema ao afirmar que a acusada podia fazer pagamentos ao servidor público responsável por fiscalizá-la com base em um decreto, em total dissonância de todas as leis comentadas nos parágrafos anteriores. Assim, considera-se que a escusa da defesa por meio do Decreto nº 30.691/1952 não é eficaz para isentá-la de responsabilidade, pois existem diversos normativos, de grau hierárquico maior (lei em sentido estrito), que vedam taxativamente o pagamento de vantagem indevida a servidor público.

2.31. Ademais, cabe salientar que o Decreto nº 948/1993, que regulamenta o adicional por serviço extraordinário no âmbito do Poder Executivo Federal, estatui que:

Art. 2º A execução do serviço extraordinário será previamente autorizada, pelo dirigente de recursos humanos do órgão ou entidade interessado a quem compete identificar a situação excepcional e temporária de que trata o art. 74, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Parágrafo único. A proposta do serviço extraordinário será acompanhada da relação nominal dos servidores que o executará.

2.32. Considerando que o Decreto nº 948/1993 é posterior ao Decreto nº 30.691/1952, bem como que aquele possui caráter de norma especial no que tange ao pagamento de adicional por serviços extraordinários no Poder Executivo Federal, conclui-se que, para que o argumento da defesa tivesse alguma chance de prevalecer, deveria haver, minimamente, autorização do dirigente de recursos humanos do MAPA, com proposta do serviço extraordinário especificada, trazendo o nome do(s) servidor(es) que executariam o serviço. Não obstante essas exigências do Decreto nº 948/1993, a defesa apenas alegou que

os pagamentos foram em contraprestação por horas extras, mas não juntou nenhum documento que provasse que esses serviços teriam, de fato, ocorrido. Logo, a defesa não se desincumbiu de seu ônus de provar uma suposta excludente de ilicitude, principal tese de direito material trazida por ela neste PAR.

2.33. Por todo o exposto, entende-se que assiste razão à CPAR, quando afirma os termos deste argumento da Defesa não encontram conexão com os fatos sob apuração e tampouco com as provas nestes autos disponíveis.

Argumento 2: Os protocolos seguidos pela empresa tornam impossível eventual interesse ou benefício em face dos valores pagos ao servidor (§§26-31 do SEI nº 2512093)

2.34. Uma vez mais, a defesa aduz que os protocolos seguidos pela JBS para a produção de alimentos são superiores aos padrões exigidos pelo SIF. Isso porque, conforme alegação da defesa, a empresa se submete a altos padrões de exigência dos mercados interno e externo e a auditorias externas privadas, o que, segundo ela, impossibilitaria qualquer abrandamento da fiscalização por parte do recebedor dos recursos, João Hélio Rodrigues da Silva, ex-auditor agropecuário. Com esse argumento, a defesa busca derrocar sua responsabilização, ao afirmar que seria impossível que ela obtivesse benefícios com a conduta e que, com isso, não haveria nexos de causalidade.

Análise do argumento 2:

2.35. Novamente, verifica-se que a CPAR já rebateu suficientemente esse argumento em seu Relatório Final (§§44 a 49 do SEI nº 2436584). Ausente, portanto, qualquer inovação argumentativa nesse sentido, cabe a esta análise reiterar que o presente PAR não tem por escopo aferir os protocolos seguidos pela JBS e se estes são mais ou menos rigorosos que as exigências do SIF.

2.36. O objeto do PAR é tutelar a probidade na relação público-privado e o objetivo deste processo é apurar o pagamento do valor nominal de R\$ 381.500,00 (trezentos e oitenta e um mil e quinhentos reais), no período de 2012 a 2017, feito pela acusada a um ex-servidor público que, à época, era responsável por fiscalizá-la. A ocorrência desses pagamentos foi provada pelo laudo pericial dos dados bancários do agente público (p. 223 do SEI nº 2300058) e pelo depoimento de Marcos Roberto Silva (p. 64 e 65 do SEI nº 2300058), e, conforme já respondido pela CPAR e esmiuçado na "análise do argumento 1" desta nota técnica, não há lastro normativo para os pagamentos, mas, pelo contrário, há expressa vedação do ordenamento jurídico para essa conduta.

2.37. Não é necessário que a Administração prove a existência de um benefício concreto da empresa, como insinua a defesa. Segundo o art. 2º da Lei nº 12.846/2013, é necessário, tão somente, que a conduta ilícita tenha sido praticada no interesse da pessoa jurídica responsável. O interesse, ou benefício em potencial da acusada, está ligado justamente à posição e à função que o então agente público, recebedor das benesses, exercia no âmbito do SIF. A acusada não efetuou o pagamento de R\$ 381.500,00 (trezentos e oitenta e um mil e quinhentos reais) a qualquer servidor público, mas o fez dirigido a um agente que ocupava o cargo de Auditor Fiscal Federal Agropecuário, o qual dispunha de plenos poderes para, ainda que em tese, definir os rumos da fiscalização, inclusive com a possibilidade de abrandá-la, em benefício potencial da empresa e à revelia da lei.

2.38. Isto posto, conclui-se que assiste razão à CPAR, quando afirma que é irrelevante para esta apuração demonstrar que a JBS tenha, efetivamente, obtido vantagem motivadora dos ilícitos, ou mesmo que se consiga identificar qual era especificamente a finalidade dos pagamentos indevidos. Isso porque é possível identificar o interesse da acusada na própria prática de dirigir os pagamentos a um servidor que poderia, em razão de sua função e posição, afrouxar a atividade fiscalizatória em potencial benefício daquela.

Demais argumentos:

Argumento 3: Presunção de inocência em favor da JBS (§42 do SEI nº 2512093)

2.39. A defesa alega, brevemente, que o presente PAR estaria maculado por uma presunção de

irregularidade, que não poderia resultar na condenação, tendo em vista que o princípio da presunção de inocência militar em favor da acusada.

Análise do argumento 3:

2.40. O princípio da presunção de inocência, plasmado no inciso LVII do art. 5º da Constituição Federal, assevera que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Apesar de explicitamente tratar de matéria penal, entende-se que este princípio também irradia-se ao Direito Administrativo Sancionador. Logo, nesta seara jurídica, conclui-se que ninguém será considerado culpado até a decisão administrativa da autoridade instauradora, manifestada após parecer da CPAR em devido processo legal (art. 12 da Lei nº 12.846/2013).

2.41. Conforme já analisado no item 2 desta nota técnica, o presente PAR obedeceu a todos os requisitos formais essenciais ao devido processo legal. Além disso, a acusada teve respeitados os seus direitos ao contraditório e à ampla defesa não só em sentido formal, mas teve efetivamente garantida a possibilidade de influenciar no convencimento da CPAR. Tanto foi assim que, após a defesa requerer a produção de prova documental, sem especificá-las, a CPAR conferiu o prazo de 10 dias para que a indiciada juntasse os documentos que entendesse convenientes para elucidar os fatos (SEI nº 2415601). Não obstante, a JBS manteve-se silente, sem produzir ou especificar nenhum documento a servir de prova.

2.42. Assim, como o processo tramitou respeitando os direitos fundamentais da acusada e todas as formalidades legais, e uma vez que existe arcabouço probatório suficiente à conclusão pela condenação, não merece prosperar o argumento da defesa.

Argumento 4: Subsídios à dosimetria de eventual sanção (§§44 a 59 do SEI nº 2512093)

2.43. As críticas e argumentos da defesa quanto à dosimetria serão analisados no item "DAS PENALIDADES SUGERIDAS" desta nota técnica.

Argumento 5: Valor da multa deve integrar o acordo de leniência firmado com o MPF (§§60 e 61 do SEI nº 2512093)

2.45. A defesa alega que teve ignorado pela CPAR o seu pedido, feito na peça de defesa inicial (§§64 e 65 do SEI nº 2388802), de que, caso seja cominada pena de multa, o valor relativo a esta passe a integrar o já estipulado em acordo de leniência entre a J&F e o MPF. Sendo assim, a defesa pleiteia novamente o pedido, afirmando que, por força dos princípios da segurança jurídica, da legalidade e do *non bis in idem*, a multa porventura aplicada deve integrar o valor de R\$ 10.300.000.000 (dez bilhões e trezentos milhões de reais) firmado no citado acordo.

Análise do argumento 5:

2.46. Conforme verifica-se do Relatório Final (§79 do SEI nº 2436584), a CPAR identificou o argumento, no seguinte trecho:

Pugna, finalmente, para que a sanção pecuniária que venha a ser aplicada integre 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.

2.47. Não obstante, o que é possível de se aferir a partir do Relatório Final é que a CPAR concluiu pelo cabimento, tão somente, da atenuante de ressarcimento de danos, conforme trecho do §94 do SEI nº 2436584, abaixo transcrito:

- 1,5 % relativo ao ressarcimento dos danos, com previsão no inciso II do art. 18 do Decreto nº 8.420, de 2015. A CPAR entende que os valores acertados no acordo de leniência com o

Ministério Público Federal, conforme argumentado no argumento de defesa nº 6, são de monta suficiente para ser-lhe 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;

2.48. Para além da motivação da CPAR, acima exposta, constata-se que, segundo o §10 do art. 16 da Lei nº 12.846/2013, o órgão competente para celebrar acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal é a CGU. Ademais, rememora-se que as condutas apuradas neste PAR são os pagamentos de vantagens indevidas, por parte da JBS, ao então auditor agropecuário, João Hélio Rodrigues da Silva, que era responsável por executar as fiscalizações do SIF no frigorífico do município de Mozarlândia (GO). Sobre essas condutas, não houve colaboração por parte da acusada e, conseqüentemente, não houve leniência da CGU, conforme bem apontou a CPAR (§94 do SEI nº 2436584):

- 0% pelo grau de colaboração da pessoa jurídica, de acordo com o inciso III do art. 18 do Decreto nº 8.420, de 2015. As informações constantes nestes autos, com reforço nos argumentos da defesa escrita, indicam que não houve colaboração da JBS S/A na apuração dos fatos objetos deste PAR;

2.49. Além do fato de a acusada não ter colaborado com a apuração de que trata o presente PAR, o acordo de leniência citado pela defesa, de acesso público na *internet* (<https://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/acordo-leniencia>, acesso em 07/10/2022), limita seu objeto aos ilícitos praticados pela J&F, suas controladas e prepostos, que sejam conexos ou correlatos com os investigados no bojo das operações Greenfield, Sépsis, Cui Bono (Lava Jato) e Carne Fraca, além de outros requisitos cumulativos, com fulcro na Cláusula 5ª, abaixo transcrita:

Cláusula 5ª. São objeto deste Acordo de Leniência as condutas ilícitas praticadas pela COLABORADORA por meio de seus prepostos, empregados, administradores, dirigentes e terceiros contratados, inclusive fornecedores de bens e prestadores de serviços, desligados ou não, e acionistas controladores e/ou com funções em órgãos de direção de qualquer das empresas do grupo econômico integrado pela COLABORADORA, doravante designados simplesmente Prepostos, desde que, cumulativamente:

I – tenham sido praticadas em nome e/ou por conta de qualquer das empresas do grupo econômico integrado pela COLABORADORA, ainda que *ultra vires*, e constituam ilícitos previstos na Lei 8.429/92 ou na Lei 12.846/2013, ou ainda que sejam genericamente passíveis de repressão pelo Ministério Público;

II – sejam **conexas ou correlatas com aquelas que já estão sendo investigadas** em procedimentos administrativos ou investigatórios criminais e/ou inquéritos civis ou policiais no âmbito das **Operações Greenfield, Sépsis, Cui Bono (Lava Jato), Carne Fraca** e/ou que estejam descritos nos anexos deste Acordo, que possam caracterizar atos de improbidade administrativa segundo a Lei nº 8.429/92 ou sejam previstos como ilícitos na Lei Anticorrupção, ilícitos eleitorais, infrações contra o sistema financeiro nacional, contra a ordem econômica e tributária, de corrupção, contra a Administração Pública, contra a saúde pública, contra as relações de consumo, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa, ou crimes de qualquer outra natureza, e;

III – praticadas no âmbito de fatos descritos nos anexos deste Acordo, observado o disposto na Cláusula 20, ou resultem de fatos descobertos em investigação interna promovida ou a ser promovida, mesmo que não conexas ou correlatas aos fatos ou condutas em investigação pelo Ministério Público Federal, bem como de fatos informados voluntariamente pelos prepostos da COLABORADORA. (grifo nosso)

2.50. Conforme mencionado alhures, o PAR em tela apura uma conduta investigada no bojo da Operação Conduta de Risco I, que não está incluída no rol taxativo do inciso II da Cláusula 5ª, supra. Outrossim, os citados anexos da referida cláusula são sigilosos, e, em mais de uma oportunidade para apresentar documentos e provas em seu favor (SEI nº 2388802 e 2415601), a defesa deixou de juntá-los, o que permite a inferir que, também esses anexos, em nada se relacionam com as condutas investigadas neste PAR.

2.51. Por último, a própria 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF concebe que seu acordo de leniência não vincula a CGU, exceto quando negociado em conjunto, de acordo com o que é dissertado na página do MPF (<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/guia-pratico-acordo-leniencia/>, seção "dúvidas jurídicas", pergunta "acordo de leniência celebrado pelo MPF vincula o Poder Executivo da União?", acesso em 07/10/2022):

Exceto quando negociados em conjunto – quando incidem os efeitos da boa-fé objetiva em prol do colaborador e limitador da atuação estatal, o Acordo de Leniência do MPF não vincula o Acordo de Leniência CGU-AGU. Porém, entende-se que o Acordo de Leniência do MPF não poderá ser utilizado para prejudicar a pessoa jurídica colaboradora, em caso de posterior AL da CGU/AGU, derivado de compartilhamento de provas recebidas no primeiro, em função dos mesmos atos ilícitos abrangidos no escopo do ajuste.

2.52. Destarte, entende-se que a conclusão da CPAR por não deferir o pedido nos termos em que foi formulado, mas por, tão somente, considerar o acordo de leniência firmado com o MPF como circunstância atenuante para fins do cálculo da multa, foi correta. Não assiste razão à acusada quando tenta incluir o valor da multa do presente PAR no montante acordado com o MPF, pois, além de a JBS não ter colaborado com a CGU para o esclarecimento dos ilícitos ora apurados, o acordo de leniência não abrange a Operação Conduta de Risco I.

DAS PENALIDADES

Análise das penalidades sugeridas pela CPAR:

2.53. O Relatório Final da CPAR foi conclusivo ao recomendar a aplicação das sanções de multa, no valor de R\$ 170.165.385,68 (cento e setenta milhões, cento e sessenta e cinco mil, trezentos e oitenta e cinco reais e sessenta e oito centavos), e publicação extraordinária da decisão condenatória (PEDC), pelo prazo de 30 dias (§101, alínea c, do SEI nº 2436584), previstas nos incisos I e II do art. 6º da Lei nº 12.846/2013. Foi realizada a respectiva dosimetria para cada uma das penas (§§90 a 100 do SEI nº 2436584), à luz do art. 7º da Lei 12.846/2013 e dos arts. 17, 18 e 24 do Decreto nº 8.420/2015.

2.54. No que tange à sanção de multa, considerou-se como agravante a continuidade (+2,5%, conforme art. 17, inciso I, do Decreto nº 8.420/2015), já que as condutas ilícitas foram perpetradas desde 2012 até 2017. Por ser o citado período superior a 3 anos, a CPAR concluiu, subsidiada pelo Manual para o Cálculo de Sanções da CGU (p. 43), por aplicar o grau máximo da agravante. Por outro lado, a CPAR considerou como atenuante o ressarcimento (-1,5%, conforme art. 18, inciso II, do Decreto nº 8.420/2015), e fundamentou que o valor estipulado no acordo de leniência entre a J&F e o MPF seria suficiente para aplicar o grau máximo dessa circunstância.

2.55. Ademais, quanto à dosimetria para aplicação da PEDC, a Lei nº 12.846/2013 apenas definiu o prazo mínimo, de 30 (trinta) dias, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração determinar o prazo conforme o caso concreto. De modo a minimizar os problemas decorrentes de tal ausência, o Manual (p. 33) orienta que a definição seja realizada com base nos parâmetros do art. 7º da Lei nº 12.846/2013, juntamente com o previsto nos arts. 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015. Na página 34 do referido Manual consta a sugestão de correlação entre a alíquota que incidirá sobre a base de cálculo da multa e a duração da publicação extraordinária. No presente caso, tendo-se em vista que a alíquota incidente foi de 1%, verifica-se que se enquadra na primeira hipótese da sugestão apresentada no Manual (menor ou igual a 2,5%), equivalente a 30 dias de publicação.

2.56. Pelo exposto, entende-se que o cálculo realizado pela CPAR, para ambas as sanções, obedeceu aos parâmetros orientativos e, portanto, considera-se razoável e proporcional, bem como está em conformidade com o princípio da motivação, insculpido no art. 50, inciso II, da Lei nº 9.784/1999.

Análise da manifestação da defesa:

2.57. Não obstante às conclusões proferidas acima, passa-se, agora, à análise da manifestação da

defesa, que em suas alegações finais repete o pleito subsidiário pela aplicação unicamente da penalidade de PEDC, sem incidência de multa, alegando fundamento no art. 22 da LINDB e no art. 7º da Lei nº 12.846/2013. (§62 do SEI nº 2512093).

2.58. Em caso de manutenção de ambas as penalidades, a defesa alega que devem ser feitos ajustes no valor da multa, com base nos seguintes critérios:

- a) utilização do faturamento bruto da filial de Mozarlândia, CNPJ nº 02.916.265/0083-06, como base de cálculo da multa (§§45-51 do SEI nº 2512093);
- b) afastamento de circunstâncias agravantes, alegando que não houve grave infração e que os pagamentos encontravam guarida na legislação vigente (§§52 e 53 do SEI nº 2512093) - o que já foi afastado, conforme "análise do argumento 1" desta nota técnica;
- c) ausência de vantagem auferida ou pretendida (§§54 e 55 do SEI nº 2512093) - o que já foi afastado, conforme "análise do argumento 2" desta nota técnica;
- d) ausência de consumação (§56 do SEI nº 2512093);
- e) existência de programa de integridade do Grupo JBS e sua holding controladora, J&F Investimentos S.A., anualmente submetido a auditoria externa, conforme assumido em acordo de leniência com o MPF (§57 do SEI nº 2512093);
- f) ausência de relação da conduta apurada com eventual contrato firmado com a Administração Pública (§58 do SEI nº 2512093).

2.59. Verifica-se que o pleito de aplicação unicamente da PEDC é repetitivo e que a CPAR já se manifestou a respeito, conforme o seguinte excerto (§82 do SEI nº 2436584):

Já a possibilidade de imposição da pena de publicação da decisão condenatória descasada da pena de multa pecuniária não encontra respaldo na Lei Anticorrupção. Note-se que a Lei nº 12.846, de 2013, determina que as penalidades cabíveis na esfera administrativa são, cumulativamente, **multa e publicação extraordinária da decisão** condenatória (art. 6º, caput, incisos I e II).

2.60. Todavia, nesse ponto, esta análise manifesta divergência em relação ao fundamento da CPAR. Isso porque o §1º do art. 6º da Lei nº 12.846/2013, possibilita a aplicação das sanções isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações. Sendo assim, em tese, seria possível a aplicação unicamente de multa ou de PEDC.

2.61. Por outro lado, apesar da discordância acima, não se vislumbra, no caso concreto, hipótese de aplicação unicamente da PEDC, justamente em razão dos dispositivos legais aventados pela defesa, bem como do citado §1º do art. 6º da Lei nº 12.846/2013. Tais dispositivos estabelecem critérios de proporcionalidade na aplicação de sanções, tais como a natureza, gravidade, vantagem, dano, consumação, programa de integridade, dentre outros. As condutas da JBS foram averiguadas pela CPAR sob o espectro de todos esses critérios, especialmente nos §§93 e 94 do SEI nº 2436584, e restou evidenciado em provas que houve consumação dos ilícitos. Além disso, destacam-se os fatos:

- a) de que os pagamentos foram reiterados por, pelo menos, 6 anos, tempo longo o suficiente para que a acusada manifestasse sua alegada boa-fé, providenciando investigações internas e delações às autoridades, o que, inclusive, é uma das obrigações que ela acordou com o MPF, mas não adimpliu;
- b) de que, como se não bastasse o próprio pagamento de propina ser considerado um delito de alta gravidade, por macular a probidade administrativa, e ser, inclusive, punível na órbita penal quando praticado dolosamente por pessoa física (corrupção ativa - art. 333 do Código Penal), os valores pagos no caso concreto, que somam R\$ 381.500,00 (trezentos e oitenta e um mil e quinhentos reais), são altos o suficiente para motivar a aplicação das duas sanções, cumulativamente; e
- c) de que o perigo de lesão (art. 7º, inciso IV, da Lei nº 12.846/2013) da conduta de pagar vantagem indevida a um fiscal agropecuário é elevado, uma vez que as fiscalizações do SIF, exercidas por tais agentes, visam tutelar a segurança alimentar, por meio de asseguarção da qualidade de produtos de origem animal comestíveis e não

comestíveis destinados ao mercado interno e externo, atribuição esta que fica, no mínimo, vulnerabilizada com o cometimento das condutas em tela.

2.62. Logo, apesar da discordância quanto à fundamentação da CPAR, conclui-se que sua sugestão pela aplicação de ambas as sanções é adequada.

2.63. A respeito da utilização do faturamento bruto da filial de Mozarlândia, CNPJ nº 02.916.265/0083-06, como base de cálculo da multa, entende-se que os CNPJs da matriz e das filiais são meramente números cadastrais destinados a individualizar os potenciais contribuintes (finalidade didático-fiscal), sendo certo que isso não as torna pessoas jurídicas autônomas. Em verdade, matriz e suas filiais são a mesma pessoa jurídica. Ademais, a própria JBS S/A, CNPJ nº 02.916.265/0001-60, foi elencada como pessoa jurídica acusada na portaria de instauração do presente PAR (SEI nº 2301955) e como indiciada no respectivo termo (SEI nº 2342815). Destarte, conclui-se que a CPAR utilizou corretamente o faturamento bruto da matriz da JBS, CNPJ nº 02.916.265/0001-60, como base de cálculo para o cômputo da sanção de multa.

2.64. Sobre a alegada ausência de consumação, é necessário repetir que as provas constantes dos autos, especialmente o depoimento de Marcos Roberto Silva (p. 64 e 65 do SEI nº 2300058) e o Laudo nº 0185/2019-SETEC/SR/PF/GO (fls. 214-233 do SEI nº 2300058), confirmam que os pagamentos de vantagem indevida efetivamente ocorreram. Assim, uma vez que um dos verbos nucleares do inciso I do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 é "dar", e que há provas suficientes de que a JBS deu vantagens indevidas ao ex-auditor agropecuário, João Hélio Rodrigues da Silva, conclui-se que houve consumação da conduta e que não assiste razão à defesa no pleito pela redução da multa.

2.65. No tocante à alegação de existência de programa de *compliance*, reitera-se que a defesa, novamente, não apresentou seu programa de integridade através de relatórios de perfil e de conformidade, com as necessárias comprovações, conforme requisito da Portaria CGU nº 909/2015, mesmo tendo sido orientada sobre a forma de apresentação das comprovações no item 20.e do Termo de Indiciação (SEI nº 2342815).

2.66. Quanto à alegada ausência de relação da conduta apurada com eventual contrato firmado com a Administração Pública, em nenhum momento a CPAR utilizou tal circunstância como agravante da sanção, conforme excerto abaixo (§93 do SEI nº 2436584):

0% pelo valor dos contratos mantidos ou pretendidos, de acordo com o inciso VI do art. 17 do Decreto nº 8.420, de 2015. Não houve resultados, após consulta no Portal da Transparência, sobre contratos celebrados entre a Administração Pública e a JBS S/A.

2.67. Por conseguinte, percebe-se que o supramencionado argumento da defesa não tem nenhuma aderência com a conclusão do Relatório Final, razão pela qual, também, não merece ser considerado.

2.68. Dessa forma, após análise do relatório e das manifestações finais da empresa, tem-se o seguinte quadro resumo da dosimetria da multa sugerida:

	Dispositivo do Dec. 8.420/2015	Percentual aplicado
Art. 17 Agravantes	I - um por cento a dois e meio por cento havendo continuidade dos atos lesivos no tempo;	+ 2,5%
	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%
Art. 18 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%
Alíquota aplicada		+ 1,0%
Base de cálculo		R\$ 17.016.538.568,26
Multa preliminar		R\$ 170.165.385,68
Limite mínimo		R\$ 17.016.538,56 (0,1% do faturamento bruto em 2012, excluídos os tributos)
Limite máximo		R\$ 3.403.307.713,65 (20% do faturamento bruto em 2012, excluídos os tributos)
Valor final da multa da LAC		R\$ 170.165.385,68
TOTAL		R\$ 170.165.385,68

DA PRESCRIÇÃO

2.69. Nos termos do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração.

2.70. Como a Corregedoria Geral do MAPA tomou conhecimento dos atos ilícitos em 03/12/2019, data de assinatura do Ofício nº 597/2019/Corregedoria-Geral/MAPA, no qual é afirmada a ciência dos ilícitos pela autoridade competente, a prescrição ocorreria, a princípio, em 03/12/2024. Porém, a instauração do PAR, em 10/03/2022 (SEI nº 2301955), ocorreu dentro do prazo prescricional da Lei nº 12.846/2013, interrompendo-o. Destarte, resta hígida a pretensão punitiva estatal. Doravante, o termo final para a aplicação das sanções é 10/03/2027.

2.71. Verifica-se, portanto, que o presente PAR foi instaurado dentro do prazo para a aplicação das penalidades propostas.

3. CONCLUSÃO

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

3.2. 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.

3.3. Ademais, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR, ou seja, os esclarecimentos adicionais trazidos pela defendente não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

3.4. 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 art. 13 do Decreto nº 11.129/2022 e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.

3.5. Por fim, nos termos do art. 55, inciso II, *in fine*, da Portaria nº nº 3.553/2019, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI nº 2549082 subsequente.

3.6. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Ruan Carlos Albergaria D'Avila, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 01/11/2022, às 10:58, 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 2535585 e o código CRC ED4BEE07