



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1622/2023/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/SIPRI

**PROCESSO Nº 00190.101838/2022-43**

### 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. Resposta a petição.

#### 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 então COREP1 (atual CGIST) 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.

1.6. Em 18/04/2022, foi deliberado o indiciamento da empresa (ata SEI nº 2342799e 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, bem como especificar provas que pretendesse produzir e informações e documentos que permitissem a análise dos parâmetros para aplicação de eventual multa (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. Na manifestação após o Relatório Final, a empresa requereu (§62 do SEI nº 2512093):

- a) o arquivamento do PAR, por inoccorrência 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.

1.14. Todos os pedidos e argumentos foram objeto de análise empreendida pela COREP1 (atual CGIST) e materializada na (SEI nº 2535585). A respectiva peça expressou, motivadamente, o entendimento pela ausência de razão aos pedidos e argumentos da defesa, bem como de que o PAR seguiu regularmente as normas aplicáveis e o postulado do devido processo legal.

1.15. Ocorre que, em 14/03/2023, a defesa interpôs petição requerendo (SEI nº 2728364):

- a) a juntada dos relatórios de perfil e conformidade;
- b) aplicação retroativa do Decreto nº 11.129/2022, por entender ser esta a norma mais benéfica à processada;
- c) a ratificação das manifestações anteriores, quanto à improcedência das alegações.

1.16. A presente nota técnica se presta, portanto, a manifestar opinião técnica sobre os referidos pedidos. A análise será iniciada pelo segundo pedido, por se tratar de questão prejudicial aos demais, haja vista que o Decreto nº 8.420/2015 traz regramento sobre a apresentação de programa de integridade, relacionada ao primeiro pedido.

1.17. É o breve relato.

## 2. ANÁLISE

### DO PEDIDO DE APLICAÇÃO RETROATIVA DO DECRETO Nº 11.129/2022

2.1. Sobre o pedido de aplicação retroativa do Decreto nº 11.129/2022, é preciso esclarecer que o Relatório Final (SEI nº 2436584) foi assinado pelos membros da CPAR em 12/07/2022. Por sua vez, o Decreto nº 11.129/2022 entrou em vigor no dia 18/07/2022, conforme dispõe seu art. 71, ou seja, somente depois de proferido o Relatório Final. Ademais, o citado normativo já prevê regra de transição no seu art. 69, a qual prevê que suas disposições se aplicam imediatamente aos processos em curso, **resguardados os atos praticados antes de sua vigência**. Tal regra concretiza o postulado *tempus regit actum*, ao qual a própria defesa fez referência em sua petição. O referido postulado estabelece que os atos processuais praticados são regidos pelas normas vigentes na data em que esses atos foram constituídos. Assim, considerando que o Relatório Final, o ato no qual a comissão realizou análise e sugestão da multa, já havia sido concluído com base no Decreto nº 8.420/2015, entende-se que o cálculo da multa, realizado na vigência do decreto anterior, não deve ser atingido pelo novo decreto. Não faria, pois, qualquer sentido que a norma sucessora tivesse de ser aplicada aos casos que já foram apurados e aos quais já se prolatou relatório final de comissão de PAR.

2.2. Mesmo o precedente do STF sobre improbidade administrativa, no qual a defesa buscou albergar seu pedido, não pode ser replicado no caso em análise. Isso porque a questão tratada no STF cingiu-se a mudanças na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), as quais transformaram condutas que, antes, eram ilícitas se praticadas com dolo ou culpa, em condutas puníveis somente se praticadas na modalidade dolosa. Ou seja, nos casos tratados pelo STF, houve a desclassificação de diversas condutas que eram, anteriormente, atos de improbidade administrativa.

2.3. Por outro lado, no caso sob análise, não houve desclassificação da conduta lesiva de dar vantagem indevida a agente público, que permanece tipificada no art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013. Sequer houve 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.

2.4. 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 afilivas, que incidem sobre o direito fundamental a liberdade, indisponível. 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 [...]

2.5. 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 sugeriu a sanção data de 12/07/2022, 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 nos arts. 69 e 71 do Decreto nº 11.129/2022 e no postulado *tempus regit actum*, já que não houve desclassificação da conduta lesiva nem alteração dos limites mínimo ou máximo da multa. Sendo assim, a motivação para o estabelecimento do quantum da multa deve se basear, smj., nos critérios vigentes na época do cálculo, ou seja, a dosimetria deve seguir os regramentos do Decreto nº 8.420/2015.

2.6. Para fins de mero exaurimento argumentativo, ainda que fosse aceita a aplicação do Decreto nº 11.129/2022 ao caso (o que, como já observado, não deve prosperar, tendo em vista que o novo regramento teve vigência a partir de 18/07/2022, ou seja, apenas após a conclusão do Relatório Final da comissão, em 12/07/2022, e que o art. 69 do Decreto nº 11.129/2022 resguarda os atos já praticados antes da sua vigência - *tempus regit actum*), a processada estaria mais prejudicada com ele do que com a aplicação do Decreto nº 8.420/2015.

2.7. Isso porque, conforme será evidenciado em tabela a seguir, o percentual a ser aplicado sobre o faturamento bruto, e que corresponderia a multa aplicada, passaria de 1%, conforme aferiu a CPAR, baseada no Decreto nº 8.420/2015, para 2%, com fulcro no novo diploma. Ou seja, a multa proposta pela CPAR seria dobrada, o que, claramente, consistiria em retroatividade normativa em prejuízo da processada, o que não merece aval no direito sancionador. Segue, a seguir, a demonstração de qual foi o percentual aferido pela CPAR e sua respectiva motivação, comparado aos percentuais que incidiriam caso estivesse vigente o Decreto nº 11.129/2022:

Dispositivo Dec. 8.420/2015	Percentual aplicado	Motivação CPAR	Dispositivo Dec. 11.129/2022	Percentual aplicável	Motivação
<b>Agravantes</b>					

art. 17, I (1% a 2,5%)	2,5	As provas nos autos evidenciam que os pagamentos ao Auditor Fiscal Federal Agropecuário João Hélio Rodrigues da Silva, agente do SIF – Sistema de Inspeção Federal e responsável pela fiscalização do Frigorífico JBS/Mozarlândia-GO no período de 01/01/2012 a 03/05/2017 (Laudo Pericial nº 0185/2019-SETEC/SR/PF/GO – fls. 214 a 233 do documento 2300058). O Manual Prático de Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção da Controladoria-Geral da União recomenda, em sua Tabela I do Anexo I, a aplicação deste agravante no grau máximo naqueles casos em que a prática delitativa ocorreu reiteradamente por período superior a três anos;	art. 22, I (até 4%)	3	Enquanto a antiga regra implicava o aumento de 1 a 2,5% no cálculo da multa para os casos de continuidade do ato lesivo ao longo do tempo, a nova regra aduz o aumento até 4%, se houver concurso de atos lesivos. Segundo a Sugestão de Escalonamento das Circunstâncias Agravantes e Atenuantes publicada por esta CGU <sup>1</sup> : "1) O concurso de condutas ilícitas ocorre quando verificada a prática de duas ou mais condutas que caracterizem ato lesivo passível de responsabilização pela pessoa jurídica; 2) Para fins de aplicação do critério, o termo "concurso" constitui gênero das três forma de concurso admitidas pela doutrina: concurso material, concurso formal e continuidade delitiva". Portanto, uma vez que a Polícia Federal identificou 41 depósitos realizados pela JBS S/A, seja por seus empregados ou ex-empregados, seja pela própria Acusada, nas contas do Auditor Fiscal Federal Agropecuário João Hélio Rodrigues da Silva, essa quantidade de depósitos realizados, de forma reiterada, configura concurso de ações e, com fulcro na mesma Sugestão de Escalonamento das Circunstâncias Agravantes e Atenuantes da CGU, ensejaria 3% de agravamento, superando os 2,5% que eram cabíveis de acordo com o Decreto nº 8.420/2015.
art. 17, II (1% a 2,5%)	0	Não há elementos nos autos que comprovem a ciência da alta administração da JBS S/A;	art. 22, II (até 3%)	0	Mesmo entendimento contido no Relatório Final (doc. 2436584).
art. 17, III (1% a 4%)	0	Os atos lesivos praticados pela Empresa não acarretaram interrupções de serviços ou obras;	art. 22, III (até 3%)	0	Mesmo entendimento contido no Relatório Final (doc. 2436584).

art. 17, IV (1%)	0	Aquele dispositivo determina que incidirá, para fins de cálculo da multa, o agravante de 1% se a situação econômica da pessoa jurídica apresentar, de forma cumulativa, índices de solvência geral e de liquidez geral superiores a 1, e a ocorrência de lucro no exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo. Conforme as informações trazidas pela Nota nº 74/2022 – RFB/Copes/Diaes (documento 2428217), no ano de 2011 a JBS S/A apresentou índice de solvência geral de 2,387, índice de liquidez geral de 0,720 e teve prejuízo naquele ano. Portanto, aplica-se o percentual de 0% ao cálculo da multa, em razão do índice de liquidez ser menor que 1 e à vista da ocorrência de prejuízo;	art. 22, IV (1%)	0	Mesmo entendimento contido no Relatório Final (doc. 2436584).
art. 17, V (5%)	0	Em consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP e ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, disponíveis no sítio eletrônico do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, não constam informações sobre sanções aplicadas à Empresa;	art. 22, V (3%)	0	Mesmo entendimento da contido no Relatório Final (doc. 2436584).
art. 17, VI (1% a 5%)	0	Não houve resultados, após consulta no Portal da Transparência, sobre contratos celebrados entre a Administração Pública e a JBS S/A.	art. 22 VI (1% a 5%)	0	Mesmo entendimento contido no Relatório Final (doc. 2436584).

**Atenuantes**

art. 18, I (1%)	0	De acordo com o exposto no presente relatório, está devidamente comprovada a consumação dos atos ilícitos imputados à JBS S.A.	art. 23, I (até 0,5%)	0	Mesmo entendimento contido no Relatório Final (doc. 2436584). Não merece respaldo a alegação da defesa de que não teria havido consumação da infração uma vez que os valores pagos ao agente público seriam relativos a horas extras (p. 6 do doc. 2728364), conforme já reiteradamente analisado e esclarecido no Relatório Final e na Nota Técnica nº 2430/2022/COREP1 (doc. 2535585). Na referida nota técnica, já foi realizada a análise do argumento defensivo e concluído que o ente privado não pode pagar vantagens indevidas a um servidor, uma vez que tal conduta é vedada por diversas leis em sentido estrito (Lei nº 12.846/2013, pela Lei nº 8.112/1990, pela Lei nº 12.813/2013 e pela Lei nº 8.429/1992); que o Decreto nº 30.691/1952, ao qual se apega a defesa, não pode servir de base para o ente privado burlar todas as leis citadas, cujo status normativo é superior ao do decreto; e que, pelo princípio da especialidade, o Decreto nº 948/1993 é o que deve ser seguido quanto a regulamentação do adicional por serviço extraordinário no âmbito do Poder Executivo Federal, e que este decreto em nada faz menção a pagamentos serem feitos por pessoas jurídicas de direito privado a agentes públicos.
art. 18, II (1,5%)	1,5	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;	art. 23, II (até 1%)	1	Enquanto a antiga regra implicava a redução de 1,5% no caso de comprovação de ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos a que tenha dado causa, a nova regra estipula que essa redução será de até 1%, no máximo. Ou seja, ainda que fosse conferida a atenuante em sua integralidade, com base no acordo de leniência firmado com o Ministério Público Federal, o valor atribuído seria inferior aos 1,5% de atenuante concedidos com base no Decreto nº 8.420/2015.

art. 18, III (1% a 1,5%)	0	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;	art. 23, III (até 1,5%)	0	Mesmo entendimento contido no Relatório Final (doc. 2436584). Não houve entrega de documentação ou apresentação de informações que evidenciasse qualquer grau de colaboração da pessoa jurídica. O fato de a processada não ter negado a ocorrência dos pagamentos, conforme p. 6 do doc. 2728364, não implica automaticamente sua efetiva colaboração. Muito pelo contrário, uma vez que, como reiterou a defesa, a processada buscou esquivar-se da ilegalidade da conduta levantando uma excludente de ilicitude que não foi por ela provada e, inclusive, foi exaustivamente rebatida no Relatório Final e no §2.22 da Nota Técnica nº 2430/2022/COREP1 (doc. 2535585)
art. 18, IV (2%)	0	Não há qualquer comprovação de que a JBS S.A. tenha comunicado espontaneamente a ocorrência dos atos lesivos aqui tratados;	art. 23, IV (até 2%)	0	Mesmo entendimento contido no Relatório Final (doc. 2436584), uma vez que a processada não reconheceu sua responsabilidade objetiva pela conduta, mas buscou esquivar-se desta ao afirmar que teria feito pagamentos ao agente público a título de desempenho de horas extras de fiscalização.
art. 18, V (1% a 4%)	0	Apesar de haver menção expressa a essa questão no item 58 da defesa escrita (documento 2388802), pela afirmação de que <i>“todo o Grupo JBS e sua holding controladora J&amp;F Investimentos S.A. dispõem de robustos programas de Compliance, os quais são anualmente submetidos a auditoria externa e independente”</i> , a Empresa não apresentou seu programa de integridade por meio de relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações, conforme determina a Portaria CGU nº 909, de 2015, mesmo a despeito da expressa orientação sobre a forma de apresentação do programa, exarada no item “20.e)” do Termo de Indicação (documento 2342815).	art. 23, V (até 5%)	0	Mesmo entendimento contido no Relatório Final (doc. 2436584). Conforme será detalhado no próximo item desta nota técnica, a apresentação dos relatórios de perfil e de conformidade pela defesa, na tentativa de obter a atenuante referente à existência e aplicação de programa de integridade, é manifestamente extemporânea, uma vez que feita muito depois dos prazos regulamentares de defesa e mesmo de alegações finais, e por isso, também não merece ser acolhida.
Percentual de multa com base no Decreto nº 8.420/2015	1		Percentual de multa com base no Decreto nº 11.129/2022	2	
Multa sugerida com base no Decreto nº 8.420/2015	<b>R\$ 170.165.385,68</b>		Multa aplicável com base no Decreto nº 11.129/2022		<b>R\$ 340.330.771,36</b>



2.8. Como se identifica da última linha do quadro comparativo anterior, e apenas para sublinhar a questão do patente benefício da aplicação da norma anterior, enquanto sob a égide do Decreto nº 8.420/2015 o valor da sanção seria de R\$ 170.165.385,68, caso fossem aplicados os percentuais do novo Decreto nº 11.129/2022, esse valor de multa aumentaria para R\$ 340.330.771,36, a ser pago pela pessoa jurídica. Assim, pelo exposto, conclui-se que o pedido da defesa é destituído de fundamentos válidos.

## **DO PEDIDO DE JUNTADA DOS RELATÓRIOS DE PERFIL E CONFORMIDADE**

2.9. Acerca do primeiro pedido, se faz necessário consignar que o Decreto nº 8.420/2015 estatuiu o seguinte:

Art. 5º No ato de instauração do PAR, a autoridade designará comissão, composta por dois ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará a pessoa jurídica para, **no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas** que pretende produzir.

[...]

§ 4º **Caso a pessoa jurídica apresente em sua defesa informações e documentos referentes à existência e ao funcionamento de programa de integridade**, a comissão processante deverá examiná-lo segundo os parâmetros indicados no Capítulo IV, para a dosimetria das sanções a serem aplicadas. (original sem grifos)

2.10. Por sua vez, a Portaria CGU nº 909/2015 estabeleceu o seguinte regramento:

Art. 2º Para que seu programa de integridade seja avaliado, a pessoa jurídica deverá apresentar:

I - relatório de perfil; e

II - relatório de conformidade do programa.

2.11. Por conseguinte, no Termo de Indiciação (SEI nº 2342815), do qual a defesa tomou conhecimento em 27/04/2022, a CPAR se manifestou nos seguintes termos:

Em face do exposto, com fulcro no art. 11 da Lei nº 12.846, de 2013, combinado com o art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 13, de 2019, resguardados os direitos e garantias fundamentais, em especial os previstos no art. 5º da Constituição da República, a Comissão decide **INTIMAR a pessoa jurídica JBS S/A (Friboi), para, no prazo de 30 dias a contar do recebimento da intimação, sob pena de preclusão:**

[...]

c) **especificar eventuais provas que pretenda produzir, inclusive relacionadas à dosimetria de potenciais penas**, considerando inclusive os fatores agravantes e atenuantes previstos nos arts. 17 e 18 do Decreto nº 8.420, de 2015, para o cálculo de eventual multa administrativa, bem como indicar eventual rol de testemunhas e/ou informantes que pretende que sejam ouvidas, justificando detalhadamente a relevância de cada uma delas para a elucidação dos fatos sob apuração;

[...]

e) apresentar informações e documentos que permitam a análise dos parâmetros previstos no art. 17, incs. I a VI, e no art. 18, incs. I a V, do Decreto nº 8.420, de 2015, em especial:

[...]

**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 <https://www.gov.br/cgu/ptbr/centrais-de-conteudo/publicacoes/responsabilizacao-de-empresas>). (original sem grifos)

2.12. A apresentação de relatórios de perfil e de conformidade era, portanto, o ônus processual do qual a defesa deveria se desincumbir para que o programa de integridade da processada pudesse ser avaliado. Uma vez que o art. 10, §3º, da Lei nº 12.846/2013, vincula a CPAR a apresentar relatório contendo sugestão motivada das sanções a serem aplicadas, é evidente que a defesa deveria ter se desincumbido desse ônus antes da conclusão do Relatório Final. Não é por mera arbitrariedade, portanto, que a defesa, caso quisesse, deveria ter apresentado os relatórios no prazo estipulado em decreto e ratificado no Termo de Indiciação. A necessidade de aderência aos prazos processuais é necessária para que o processo não se torne uma rede de atos desordenados, bem como para que se cumpra os primados da eficiência administrativa, da boa-fé processual e do devido processo legal.

2.13. Em patente adesão ao princípio da cooperação processual, a CPAR chegou, ainda, a conceder mais 10 (dez) dias de prazo, além dos 30 (trinta) dias estipulados no Decreto e reiterados no Termo de Indiciação, conforme se verifica em ata de deliberação (SEI nº 2415601).

2.14. Não obstante as previsões normativas, o ato intimatório proferido pela CPAR que explicita a necessidade de apresentação dos relatórios de perfil e conformidade para que o programa de integridade fosse avaliado, bem como o prazo extra de 10 (dez) dias, totalizando um total de 40 (quarenta) dias para que os documentos fossem disponibilizados pela defesa, não houve cumprimento tempestivo por parte desta, conforme atestou o Relatório Final (SEI nº 2436584, §94):

[...] a Empresa não apresentou seu programa de integridade por meio de relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações, conforme determina a Portaria CGU nº 909, de 2015, mesmo a despeito da expressa orientação sobre a forma de apresentação do programa, exarada no item “20.e)” do Termo de Indiciação [...]

2.15. Ressalta-se que o cumprimento do referido prazo processual é fundamental, pois uma vez que a Comissão de PAR tem por obrigação produzir relatório conclusivo sobre os fatos, inclusive com sugestão e motivação de penalidades aplicáveis (art. 10, §3º, da Lei nº 12.846/2013); que os relatórios de perfil e de conformidade são requisitos à concessão da atenuante referente à existência e aplicação do programa de integridade; e que, emitido o Relatório Final, a Comissão se dissolve (doc. 2436718); o aceite dos relatórios em momento posterior da marcha processual poderia colocar em risco o direito sancionatório da Administração Pública, inclusive por questões relativas a prescrição, por uma questão desencadeada exclusivamente pela inércia da acusada. Em outros termos, haveria prejuízo à Administração se os relatórios de perfil e conformidade tivessem de ser aceitos e analisados após o já alargado período concedido para a defesa (30 dias regulamentares somados a 10 dias concedidos pela CPAR, em verdadeira manifestação do princípio da cooperação processual): além da custosa necessidade de reorganização do aparato administrativo (deslocamento de servidores que deveriam estar se dedicando a análise de outros processos, para analisar os relatórios de perfil e conformidade juntados de forma extemporânea, sem existir disposição legal nesse sentido), o risco de prescrição do direito sancionatório que se criaria com tal concessão e da possibilidade de arrastamento a outros processos. Ademais, seria extremamente cômodo à defesa (e contrário aos princípios da boa-fé processual e da eficiência) poder apresentar documentos quando bem entendesse, de forma a protelar o processo indefinidamente.

2.16. Por 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, mais os 10 dias já concedidos pela comissão, em manifesto ato de cooperação processual, o qual a defesa, ainda assim, não utilizou para se desincumbir tempestivamente do seu ônus) e após a conclusão do Relatório Final e, inclusive, da apresentação das alegações finais (prazo de 10 dias no qual a defesa permaneceu inerte, sem apresentar os citados relatórios ou sequer fazer menção a eles).

2.17. Entende-se, destarte, que houve preclusão para o ato de apresentação dos relatórios de perfil e de conformidade, uma vez que a defesa disponibilizou tais documentos de forma intempestiva, superando, em muito, o já alargado prazo que a CPAR havia concedido para tal. Reitera-se que a Administração possibilitou que a defesa apresentasse os documentos em até 40 (quarenta) dias, ou seja, superando o prazo normativo.

2.18. Assim, pelo exposto, conclui-se que o pedido da defesa é destituído de fundamentos válidos.

### **DO PEDIDO DE RATIFICAÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES ANTERIORES QUANTO À IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES**

2.19. Como já literalmente estampado, esse pedido é mera repetição de tudo aquilo que a pessoa jurídica já manifestou em peça apresentada com seus argumentos de defesa (SEI nº 2388802) e nas alegações finais (SEI nº 2512093). Ambos os documentos foram analisados e sobre eles manifestadas opiniões técnicas no Relatório Final e na Nota Técnica nº 2430/2022/COREP1.

## **3. CONCLUSÃO**

3.1. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR, conforme já pronunciado na Nota Técnica nº 2430/2022/COREP1 (SEI nº 2535585), e pelo não deferimento das razões da petição interposta (SEI nº 2728364).

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 Secretaria de Integridade Privada e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência.

3.5. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Ruan Carlos Albergaria D'Avila, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 02/06/2023, às 12:03, 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 2814299 e o código CRC 9082772B

<sup>1</sup> [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68539/7/tabela\\_sugestiva\\_aplicacao\\_dos\\_criterios\\_de\\_dosimetria\\_set22.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68539/7/tabela_sugestiva_aplicacao_dos_criterios_de_dosimetria_set22.pdf)

<sup>2</sup> Base de cálculo R\$ 17.016.538.568,26, relativo ao faturamento bruto da JBS S/A do ano de 2021 (último exercício anterior ao da instauração do PAR, em 08/03/2022), conforme consta na informação prestada pela Receita Federal do Brasil por meio da Nota nº 74/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 14/04/2022, juntada neste Processo como documento nº 2428217.

---

**Referência:** Processo nº 00190.101838/2022-43

SEI nº 2814299