



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
PARECER n. 00353/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.101838/2022-43

INTERESSADOS: JBS S/A - FRIBOI

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: 1. Direito Administrativo e Sancionador. 2. Processo Administrativo de Responsabilização instaurado para apurar o pagamento de vantagens indevidas a servidor público federal pela empresa JBS S.A. 3. Comprovação de pagamento indevido realizado pela empresa a fiscal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que fiscalizava uma de suas filiais. 4. Enquadramento da conduta no artigos 5º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013. 5. Recomendação da aplicação das penalidades de multa, de publicação extraordinária da decisão condenatória.

Senhor Coordenador-Geral de Controle, Ouvidoria e Integridade Privada,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em desfavor da pessoa jurídica JBS S/A (Friboi) CNPJ 02.916.265/0001-60, por supostamente dar vantagem indevida a agente público, assim como por agir para dificultar e intervir na fiscalização do SIF/MAPA nas atividades fabris do frigorífico de sua propriedade no município de Mozarlândia (GO).
2. A instauração do presente PAR se deu por intermédio da Portaria CRG/CGU PORTARIA Nº 474, DE 8 DE MARÇO DE 2022, publicada no DOU nº 47, de 10 de março de 2022 (SEI nº 2301955).
3. O PAR teve o intuito de investigar a pessoa jurídica JBS por dar vantagem indevida a servidor público federal, o Auditor Fiscal Federal Agropecuário João Hélio Rodrigues da Silva, mediante depósitos financeiros em suas contas bancárias. A investigação policial que realizou a apuração dos fatos na seara criminal foi a Operação Conduta de Risco I (IPL 0843/2015/SR/DPF/GO - Processo Judicial 1019796-04.2019.4.01.3500) deflagrada pela Polícia Federal no Estado de Goiás, a qual objetivava apurar situação de corrupção ativa e passiva, envolvendo funcionários da Indiciada e servidor público vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.
4. Em 18/04/2022, foi houve deliberação pelo indiciamento da empresa. Referido ato foi efetuado 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 para especificar provas que pretendesse produzir e informações e documentos que permitissem a análise dos parâmetros para aplicação de eventual multa (SEI nº 2342815 / 2351557).
5. Tempestivamente, foi apresentada defesa escrita pela da indiciada (SEI nº 2388802) na qual, preliminarmente, requereu a suspensão do PAR, fundamentada na existência de proposta de acordo de leniência em trâmite junto à DAL/SCC/CGU. Solicitou-se também preliminarmente a produção de prova documental complementar. No mérito, a empresa alegou que os protocolos sanitários adotados pela JBS seriam mais rigorosos que os do Serviço de Inspeção Federal (SIF). Ainda no mérito, afirmou que os pagamentos realizados ao servidor federal foram feitos em decorrência do contexto regulatório de apoio aos frigoríficos à fiscalização federal, na forma do Decreto nº 30.910/1952.
6. A CPAR promoveu 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, em razão da constatação de conflito de interesses e em razão prática de improbidade administrativa no ato de receber dinheiro da empresa processada (SEI nº 2321176).
7. Finalmente, no Relatório Final (SEI nº 2436584), a CPAR apresentou breve histórico dos fatos apurados no curso do processo e a respectiva análise dos argumentos trazidos pela defesa. Por fim, em conformidade com as provas contidas no autos do processo foi recomendada a aplicação das seguintes penalidades: "penas de multa, no valor de R\$ 170.165.385,68, e de publicação extraordinária da decisão condenatória, nos termos do art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013 [...]"
8. Após o relatório final, foram apresentadas alegações finais (SEI 2512093) e petição (SEI 2728364) em que se requereu a apresentação de perfis de conformidade para avaliação da CPAR, bem como se requereu a retroação do Decreto nº 11.129, de 2022 para que seja aplicado ao presente caso.

9. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI nº 2832529/2832553) para análise prevista no art. 23 da IN CGU nº 13/2019, e posterior encaminhamento ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, para julgamento.

10. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DE ACORDO COM A PORTARIA CONJUNTACGU/PGF/CGAU nº 1, DE 1º DE MARÇO DE 2016.

11. As manifestações dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, deverão aferir requisitos mínimos de juridicidade nos processos conduzidos pelos órgãos assessorados previstos na Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 1º de março de 2016, aplicável aos processos de responsabilização de empresas por analogia, visto que reforçam as garantias do contraditório e ampla defesa. Com efeito, por ser autoexplicativo, vale colacionar o inteiro teor do ato normativo a ser seguido também por esta Consultoria Jurídica::

Art. 1º A manifestação jurídica proferida no âmbito de órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, aferirá, quando for o caso:

I - a observância do contraditório e da ampla defesa;

II - a regularidade formal do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:

a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;

b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;

c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;

d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;

III - a adequada condução do procedimento e a suficiência das diligências, com vistas à completa elucidação dos fatos;

IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:

a) conformidade com as provas em que se baseou para formara sua convicção;

b) adequação do enquadramento legal da conduta;

c) adequação da penalidade proposta;

d) inocência ou responsabilidade do servidor.

Parágrafo único. No caso de submissão de processo administrativo disciplinar a julgamento antecipado, deverá ser aferida, conforme o caso, a aplicabilidade deste artigo.

Art. 2º O disposto no art. 1º, incisos I, II e IV, "b", "c" e "d", não se aplica aos casos de sindicância investigativa e sindicância patrimonial.

Art. 3º A manifestação de que trata o art. 1º conterá relatório sucinto dos fatos sob apuração, abordagem sobre os principais incidentes ocorridos no curso do processo, fundamentação e conclusão.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Fica revogada a Portaria Conjunta nº 1, de 30 de maio de 2011, publicada no Diário Oficial da União, de 9 de junho de 2011

12. Tendo referida norma em consideração, é que elaboraremos a presente manifestação.

13. Nesse assunto, vale destacar que é competência desta CONJUR somente a análise de regularidade formal da apuração conduzida pela Comissão e de plausibilidade jurídica de suas conclusões, não sendo seu dever legal exaurir ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pelo Colegiado.

14. Por outro lado, mostra-se viável a esta Consultoria, na produção de subsídios à autoridade julgadora, realizar eventual análise discordante da Comissão quanto às infrações imputadas aos acusados e à conclusão quanto à sua responsabilização ou inocência, desde que fundamentada na prova dos autos. Nesse caso, resta claro que eventual reavaliação das provas produzidas ou das infrações imputadas aos indiciados não consistem em ingerência nas competências da Comissão.

15. Em outras palavras, ainda que não seja dado ao parecer jurídico realizar um juízo de certeza quanto aos fatos apurados pela Comissão, cabe a ele verificar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a citada Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 1º de março de 2016.

16. Constata-se, desse modo, que, em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, no curso do processo, a CPAR adotou diversas medidas para assegurar a ciência e possibilidade de manifestação da empresa, por meio de e-mails, via postal e, por fim, via edital, garantindo assim os princípios do contraditório, ampla defesa, bem como devido processo legal.

II.2 DA OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELA COMISSÃO

17. 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.

18. No que tange à 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. Aos seus representantes foi concedido acesso externo desde a indicição. Desse modo, não houve qualquer violação ou restrição aos direitos fundamentais.

19. O Relatório Final (SEI 2436584) mencionou todas as provas em que a CPAR se baseou para a formação do referido PAR e enfrentou todas as alegações apresentadas por parte da defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando os dispositivos legais infringidos e as respectivas penalidades.

20. 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. 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.

21. A defesa escrita (SEI 2388802) e as alegações finais (SEI 2535585) foram apresentadas e analisadas devidamente.

II.3 DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO

22. O Processo Administrativo de Responsabilização foi conduzido de maneira adequada, seguindo-se o rito ordinário da Lei nº 12.846/2013. A portaria de instauração atende os requisitos dos artigos 13 e 30, da IN CGU nº 13/2019. Tal como os princípios do contraditório e ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

23. Não se vislumbrou nenhuma irregularidade formal no trabalho realizado pela Comissão que, pelo contrário, conduziu o procedimento de forma obediente aos princípios constitucionais e legais aplicáveis aos processos administrativos de responsabilização da pessoa jurídica.

24. Quanto ao pedido realizado no SEI 2728364, relativo à retroatividade da norma mais benéfica, qual seja o Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, entendemos que se trata de aplicação de normas que dizem mais respeito ao mérito do que sobre a regularidade formal do processo. Por isso, realizaremos a análise na parte do mérito da presente manifestação.

25. O termo de indicição (SEI 2342815) e relatório final (SEI 2436584) foram elaborados em conformidade com requisitos previstos em lei e nos atos normativos infralegais. Referidas peças processuais contêm a descrição, o objetivo, a materialidade e tipificação dos atos lesivos, menção de provas de autoria e materialidade, bem como indicação do dispositivo legal infringido, com as respectivas penalidades.

26. Ademais, observa-se que a CPAR tomou as providências necessárias para a elucidação dos fatos, socorrendo-se de provas, bem como de documentos que foram juntados aos autos e puderam contextualizar os atos objeto de apuração e comprovar a prática das infrações administrativas.

II.4 DA ANÁLISE DAS CONCLUSÕES DA COMISSÃO

II.4.1 DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

27. A Lei nº 12.846/2013 regula a prescrição da pretensão punitiva da Administração em processos administrativos de responsabilização da seguinte forma:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

28. No caso dos autos, acolhe-se a análise da NOTA TÉCNICA Nº 2430/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG (SEI nº 2535585) acerca da contagem do prazo prescricional, razão pela qual cabe reproduzi-la abaixo:

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.

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.

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

29. Diante das razões expostas pela CPAR, que ora é acolhida pela presente manifestação, a pretensão punitiva estatal não se encontra fulminada pela prescrição.

II.4.2 DO HISTÓRICO

30. Para esclarecimento acerca dos fatos apurados no presente PAR, faz-se necessária a reprodução do breve histórico realizado pela Comissão Processante no Termo de Indicição (SEI nº 2342815). Veja-se:

A presente apuração teve origem nas informações obtidas da Operação Conduta de Risco I (IPL 0843/2015/SR/DPF/GO - Processo Judicial 1019796-04.2019.4.01.3500) deflagrada pela Polícia Federal no Estado de Goiás com a finalidade de apurar situação de corrupção ativa e passiva, envolvendo, de um lado, funcionários da Indiciada e, de outro, servidor público vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

No curso do mencionado inquérito, foi afastado o sigilo bancário do 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. O resultado das quebras de sigilo bancário consta no Laudo Pericial nº 0185/2019- SETEC/SR/PF/GO, de 01/03/2019 (páginas 214/233 do documento SEI 2300058), e se referem ao período de 01/01/2012 a 03/05/2017, quando foram identificados numerosos depósitos, feitos pela Indiciada e por seus empregados, nas contas do mencionado servidor.

Os depósitos identificados pela Polícia Federal como sendo objeto de propina foram realizados mensalmente nas contas de João Hélio desde o início do período de quebra do sigilo bancário até o final do período analisado, em valores que se iniciaram em R\$ 9.000,00 e foram gradativamente aumentando até o valor de R\$ 15.000,00 por mês. Destaca-se que o perito criminal logrou identificar 41 depósitos realizados pela Indiciada, seja por seus empregados ou ex-empregados, seja pela própria Indiciada, com valor nominal total de R\$ 381.500,00 (fl. 10 do Laudo Pericial nº 0185/2019 (SEI 2300058, pág. 223).

Consta na representação da Polícia Federal dirigida ao Juízo Federal em Goiânia que o Auditor Fiscal Federal Agropecuário João Hélio Rodrigues da Silva deixaria de exercer adequadamente suas funções para favorecer a empresa JBS.

Embora a competência original do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para apuração dos fatos objeto do presente PAR, a Corregedoria-Geral daquela Pasta solicitou o concurso desta Corregedoria-Geral da União para proceder à competente investigação, conforme consta na mensagem eletrônica que constitui o documento SEI 2300072. A possibilidade de a Controladoria-Geral da União conduzir a presente investigação, ressalte-se, decorre da previsão contida no art. 51, § 2º, da Lei nº 13.844, de 2019, que lhe empresta competência concorrente para instauração e julgamento de processos administrativos de responsabilização no âmbito do Poder Executivo Federal, como é o caso presente.

Em atendimento à solicitação da Corregedoria-Geral do MAPA, o Corregedor-Geral da União avocou a presente apuração, conforme consta no Ofício nº 14098/2020/CRG/CGU, constante às fls. 125 e 126 do documento SEI 2300088.

As provas produzidas no IPL 0843/2015 foram compartilhadas com a CGU e com o MAPA por meio da decisão do Juízo da 11ª Vara Federal Criminal/GO – Decisão de 25/11/19 (fls. 269-275 do Processo nº 1019796-04.2019.4.01.3500 – SEI 2300058). Em reforço àquela decisão, novo despacho da Juíza daquela Vara Federal deferiu pedido da CGU para compartilhamento das provas constantes no mesmo Processo, conforme demonstra o documento SEI 2300054.

31. Reproduzido o breve histórico realizado pela Comissão Processante, passa-se à análise do mérito da acusação e dos argumentos lançados pela defesa.

II. 4.3. PRELIMINARMENTE: PEDIDO DE SUSPENSÃO DO PROCESSO EM RAZÃO DE TRATATIVAS EM ANDAMENTO PARA UM POSSÍVEL ACORDO DE LENIÊNCIA COM A J&F INVESTIMENTOS (HOLDING CONTROLADORA DA JBS S.A.)

Em relação à referida preliminar, que sustenta a suspensão do PAR nos termos do art. 9º, § 2º, I, do Decreto nº 8.420, de 2015, em razão da existência de tratativas para a celebração de Acordo de Leniência, por parte da J&F Investimentos S.A. – controladora da JBS S/A – com a Controladoria-Geral da União, a comissão de PAR enfrentou e negou o referido pedido.

Com efeito, a CPAR informou que as negociações referentes ao citado acordo estão estagnadas desde janeiro de 2021, ou seja, contados do relatório final (julho de 2022), há mais de um ano e meio.

Nesse ponto, obviamente, um processo de responsabilização não pode esperar indefinidamente a conclusão de negociações iniciadas, ainda mais quando não há mínimos indícios de que referidas negociações serão frutíferas ou mesmo que ainda estejam sendo realizadas.

Como relatado pela CPAR, as negociações sobre os termos de proposta de acordo de leniência devem ser encerradas no prazo de 180 dias, na forma do artigo 32 do Decreto nº 8.420, de 2015. Não sendo encerradas as negociações dentro do referido período, e sem indícios de que continuam ativas, o processo principal pode/deve prosseguir.

Tal decisão pelo prosseguimento do PAR, conforme indicado no relatório final, foi objeto de deliberação (SEI 2406292) e comunicação à empresa (SEI 2406292).

Revela-se correto, portanto, o prosseguimento do PAR, ante a falta de indícios de que a negociação seja frutífera e dada a extrapolação do prazo do artigo 32 do Decreto nº 8.420, de 2015, razão pela qual não merece ser acolhida a preliminar lançada pela defesa.

II.4.4. ANÁLISE DE PLAUSIBILIDADE DAS CONCLUSÕES DA COMISSÃO QUANTO AO MÉRITO.

II.4.4.1. DOS FATOS IMPUTADOS NA INDICIAÇÃO: PAGAMENTO DE VANTAGENS INDEVIDAS A AGENTE PÚBLICO E EMBARAÇO À ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO E INTERVENÇÃO NA ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA.

32. A Comissão processante indiciou (SEI 2342815) a pessoa jurídica JBS S/A Friboi por dar vantagem indevida a agente público do SIF/MAPA, que atuava na fiscalização das atividades fabris do frigorífico de sua propriedade no município de

Mozarlândia (GO). Na indicição, também foi imputado à acusada o suposto embaraço à atividade de fiscalização e intervenção na atuação fiscalizatória (esta última acusação foi rejeitada pela própria CPAR).

33. A análise dos elementos de prova foi realizada por meio da NOTA TÉCNICA Nº 2254/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI nº 2300071), Processo nº 1019796-04.2019.4.01.3500 (SEI nº 2300058), e juntados aos presentes autos, os quais evidenciam as condutas imputadas à acusada.

34. São dois fatos imputados em desfavor da empresa ora defendente. O primeiro é a apuração do pagamento continuado de propina a servidor público, fiscal do MAPA, por meio de depósitos em conta corrente, o que restou comprovado por meio de laudo pericial (SEI 2300058). O segundo é o depoimento de Marcos Roberto da Silva, que descreveu irregularidades praticadas pelo fiscal do MAPA João Hélio, que envolvem conflito de interesse, na medida em que haveria grande ingerência da empresa defendente entre os funcionários da Prefeitura de Mozarlândia responsáveis pela fiscalização do frigorífico no referido município, com a participação do próprio João Hélio.

35. Desse modo, o termo de indicição foi elaborado contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado, a indicação dos elementos indiciários de autoria e de materialidade e a tipificação dos atos lesivos, que constam no art. 5º, incisos I e V, da Lei nº 12.846, de 2013. Veja-se, primeiramente, trecho do referido documento que narra o pagamento de vantagens indevidas a agente público:

II – FATO, AUTOR, CIRCUNSTÂNCIAS E PROVAS

9. Com fulcro na Lei nº 12.846, de 2013, e nas provas constantes dos autos, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR verificou que a pessoa jurídica JBS S/A (Friboi), CNPJ 02.916.265/0001-60, deu vantagem indevida a agente público, consubstanciada no depósito de montantes financeiros nas contas bancárias do então servidor público Auditor Fiscal Federal Agropecuário João Hélio Rodrigues da Silva. Dessa forma a pessoa jurídica JBS S/A incidiu no ato lesivo tipificado no art. 5º, I, da Lei nº 12.846, de 2013.

10. Ademais, a pessoa jurídica JBS S/A (Friboi) CNPJ 02.916.265/0001-60 interveio na atuação fiscalizatória do MAPA, ao manipular o exercício profissional do então Auditor Fiscal Federal Agropecuário João Hélio Rodrigues da Silva, que comprovadamente atuou de forma a favorecer a Indiciada. Dessa forma, a pessoa jurídica JBS S/A incidiu no ato lesivo tipificado no art. 5º, V, da Lei nº 12.846, de 2013. Pertine destacar que as provas produzidas por meio da investigação realizada nos autos do IPL nº 843/2015, e que deram origem ao processo nº 1019796-04.2019.4.01.3500, em curso na 11ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária de Goiás (SEI [2300058](#)), apontam que o Auditor Fiscal Federal Agropecuário João Hélio Rodrigues da Silva, encarregado do Serviço de Inspeção Federal – SIF, fazia uso indevido do cargo que ocupava, perpetrando diversas irregularidades, com o fim de beneficiar o Frigorífico Friboi, localizado no município de Mozarlândia (GO). Como consequência, o MAPA instaurou o Processo Administrativo Disciplinar nº 21000.014794/2020-11 com a finalidade de apurar a conduta funcional do referido servidor.

11. Como desfecho daquele processo disciplinar, o Auditor Fiscal Federal Agropecuário João Hélio Rodrigues da Silva foi demitido, conforme consta na Portaria MAPA nº 294, de 17/09/2021 (fl. 47 do documento SEI [2321176](#), pelo delito previsto no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.813, de 2013, bem como ao art. 11 da Lei nº 8.429, de 1992, com as repercussões dos arts. 136 e 137, parágrafo único, da Lei nº 8.112, de 1990.

12. Os elementos de prova considerados pelo MAPA para demitir o aludido servidor são as mesmas de que a presente Comissão se valeu para proceder à indicição da JBS, relativas ao pagamento continuado de propinas a João Hélio Rodrigues da Silva, conforme a seguir se verá.

Pagamento continuado de propina por meio de depósitos em conta corrente

13. O Laudo pericial nº 185/2019 (fls 165 a 185 do IPL nº 0843/2015, e que consta como páginas 214 e seguintes do documento SEI [2300058](#)), detalha os depósitos feitos continuamente por empregados da Indiciada nas contas bancárias de João Hélio Rodrigues da Silva, conforme consta na Tabela 5 daquele documento, [REDACTED]

[...]

14. Dos depósitos relacionados na Tabela 5 acima, 41 deles foram comprovadamente realizados por empregados da JBS ou pela própria Indiciada. A Informação de Polícia Judiciária nº 691/2019 – SR/DPF/GO (fls. 190 a 193 do Processo nº 1019796-04.2019.4.01.3500, em curso na 11ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária de Goiás - SEI [2300058](#)) coloca em evidência a vinculação empregatícia com cada uma das pessoas a seguir relacionadas, que realizaram depósitos nas contas de João Hélio:

a. [REDACTED], funcionária da JBS/Friboi em Mozarlândia (GO) desde 01/05/2010, realizou 35 operações, sendo 19 em cheques e 15 e depósito online, entre 06/01/2012 e 06/11/2015, totalizando o valor de R\$ 380.000,00, em valores cheios, entre R\$ 5.000,00 e R\$ 20.000,00;

b. [REDACTED] funcionária da JBS/Friboi em Mozarlândia (GO) desde 01/05/2010, fez 2 depósitos online, em 10/04/2012 e em 08/05/2012, totalizando R\$ 14.500,00;

c. [REDACTED], igualmente funcionário da JBS/Friboi em Mozarlândia (GO) desde 01/05/2010, realizou depósito em cheque no valor de R\$ 9.000,00 em 07/01/2014;

d. [REDACTED] também funcionário da JBS/Friboi em Mozarlândia (GO) desde 01/05/2010, fez 2 depósitos online, em 09/07/2015 e em 07/08/2015, ambos no valor de R\$ 10.000,00;

e. A própria Indiciada – JBS S/A – fez um depósito em cheque no dia 06/01/2015, no valor de R\$ 11.000,00.

15. A soma dos créditos, identificados pela Polícia Federal como oriundos da JBS/Friboi e de pessoas então vinculadas à Indiciada alcança a cifra de R\$ 381.500,00, conforme consta na página 7 do Laudo Pericial nº 185/2019 (página 220 do documento SEI [2300058](#)).

36. O termo de indicição também relata o outro fato em desfavor da empresa JBS, apurado pela CPAR, qual seja, o embaraço à atividade de fiscalização do MAPA no frigorífico da empresa na cidade de Mozarlândia, Goiás. Veja-se trecho do termo de indicição:

12.846, de 2013, deve haver comprovação da não realização de ato de ofício ou mesmo de omissão em relação a algum ato de fiscalização.

43. Com efeito, para a incidência da infração prevista no referido dispositivo legal basta a promessa ou o oferecimento da vantagem indevida a agente público^[1], o que foi comprovado no caso em análise. Nesse sentido, é o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (edição 2020):

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

44. Dessa forma, deve ser rejeitada a referida alegação defensiva, pois inservível para desconstituir os fatos imputados pela CPAR.

II. 4.4.3. CONTEXTO REGULATÓRIO DE APOIO DOS FRIGORÍFICOS À FISCALIZAÇÃO FEDERAL. DECRETO Nº 30.691/1952.

45. Até março de 2017, teve vigência do Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952, que aprovou o Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal. Referido regulamento foi revogado pelo Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017.

46. Primeiramente, é importante salientar que tal norma foi editada na vigência da Constituição brasileira de 1946, segundo o artigo 87, inciso I^[2], da referida carta. Por outro lado, a norma visou a regulamentar o artigo 14 da Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950^[3], também editada nos termos da referida Constituição, mas vigente até os dias atuais.

47. Induvidosamente, portanto, o Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952 é norma que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 como norma infralegal e que, portanto, não pode jamais suplantiar previsão de lei em sentido contrário.

48. Segundo o referido regulamento, portanto, havia previsão de que as empresas auxiliassem financeiramente as atividades de fiscalização a ser realizada pelo Poder Público. Segundo a defesa, o auxílio do Poder Público à empresa fiscalizada se daria da seguinte forma:

28. Em razão disso, referido ato normativo impunha às empresas uma série de exigências para apoiar e viabilizar a fiscalização, dentre as quais:

- (i) disponibilizar e remunerar pessoal para auxiliar os trabalhos da inspeção federal, ficando esses sob as ordens diretas dos respectivos auditores lotados na planta fiscalizada (art. 102, n. 2 e §1º);
- (ii) fornecer aos auditores, de forma gratuita, alimentação, materiais, equipamentos e espaço físico (art. 102, n. 8 a 11, 13 e 14);
- (iii) fornecer moradia aos auditores (art. 102, n. 6 e 7 – dispositivos revogados apenas com o advento Decreto nº 8.444, de 2015); e
- (iv) pagar por serviços extraordinários executados (art. 102, n. 18)

49. Vale repisar que os fatos irregulares apurados foram os depósitos feitos continuamente por empregados da JBS nas contas bancárias de João Hélio Rodrigues da Silva, fiscal do MAPA. Portanto, a única previsão legal que, em tese, poderia acobertar os referidos pagamentos seria o artigo 102, item 18, que prevê 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;

50. Diz-se isso porque as demais previsões são no sentido de que a empresa disponibilize *in natura* insumos para realização da fiscalização, salvo em relação ao artigo 102, item 2, que prevê pagamento de pessoal que dará auxílio ao fiscal federal.

51. Ou seja, o regulamento anterior previa o pagamento, pela empresa fiscalizada, de pessoas para dar auxílio à fiscalização e também previa o pagamento de serviços extraordinários executados por servidores da Inspeção Federal, de acordo com a legislação vigente.

52. Apesar de a lei não especificar o que seriam exatamente tais "serviços extraordinários", a parte final do item 18, do artigo 102, tem relevância, pois remete à lei de regência a forma como serão realizados os pagamentos. Portanto, caso a empresa realizasse tais pagamentos, nunca poderia se descuidar em relação à forma pela qual tais pagamentos deveriam ser realizados, de

acordo com a legislação federal.

53. O fato é que era ilegais tais pagamentos, visto que não estavam previstos em lei. Pode-se até por em dúvida recepção ou não da referida regra regulamentar pela Constituição de 1988, tendo em vista que o seu artigo 37, inciso X, determina que "a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices". No mesmo sentido são os artigos 40 e 41 da Lei nº 8.112, de 1990, que estabelecem o vencimento e a remuneração dos servidores públicos, fixados em lei.

54. Por outro lado, independentemente da referida discussão jurídica, o fato é que a defesa não se desincumbiu de seu ônus de demonstrar, no caso concreto, quais teriam sido os "serviços extraordinários" prestados pelo servidor público que recebeu as quantias em dinheiro. Tal ausência de demonstração faz com que a tese defensiva deva ser rechaçada.

II.4.4.4. DO ENQUADRAMENTO LEGAL DA CONDUTA.

55. Um dos argumentos de mérito da defesa é a alegação de que não caberia a imputação dos fatos no artigo 5º, incisos I e V, da Lei nº 12.846, de 2013. Nesse ponto, argumenta a defesa que em razão do pagamento dos "serviços extraordinários" o recebimento das quantias em dinheiro pelo servidor não deveria ser considerado como pagamento indevido, razão pela qual não incidiria o artigo 5º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013.

56. Em relação ao artigo 5º, inciso V, a defendente alega que não houve a conduta de dificultar a atividade de investigação ou fiscalização do MAPA. Afirma, nesse sentido, que o auditor João Hélio Rodrigues da Silva continuou a agir no estrito cumprimento dos deveres legais de caráter fiscalizatório. Além disso, afirma que a denúncia que deu origem ao IPL 843/2015 não passaria de narrativas apresentadas por um advogado que teria representado os interesses de auxiliares na inspeção em ações trabalhistas contra a Prefeitura Municipal de Mozarlândia.

57. Em relação ao argumento defensivo da inaplicabilidade do artigo 5º, inciso I, conforme já sustentado no presente parecer, não há razões para se considerar os pagamentos como legais. Primeiro, porque não foram feitos na forma da lei, até por falta de previsão legal que previsse a referida forma de pagamento. Segundo, porque a defesa não se desincumbiu do ônus de provar quais exatamente, no caso concreto, foram os serviços extraordinários realizados pelo servidor.

58. Em relação à aplicação do artigo 5º, inciso V, a CPAR acolheu o argumento defensivo, no sentido da ausência de provas de que tenha havido algum tipo de intervenção da JBS para prejudicar as atividades de fiscalização.

59. Ratifica-se referido entendimento, pois salvo melhor juízo não se angariou nos autos prova cabal de interferência ou de prejuízo à fiscalização em decorrência dos atos apurados. Em relação a esse fato e enquadramento de prevalecer o princípio da dúvida para favorecer a acusada.

60. Dessa forma, a a conduta deve ser enquadrada somente no artigo 5º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013, nos seguintes termos:

Lei nº 12.846, de 2013.

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

61. Diante do exposto, ratifica-se as conclusões apresentada pela CPAR, no sentido de que as condutas apuradas podem ser tipificadas apenas no artigo 5º, inciso I. Em razão disso, por insuficiência de provas, rejeita-se a alegação contida no termo de indicação no sentido de que a JBS teria atrapalhado ou interferido de alguma forma na fiscalização, razão pela qual fica prejudicada a tipificação no artigo 5º, inciso V, da Lei nº 12.846, de 2013.

II.4.4.5. DA DOSIMETRIA DA PENA

62. A Comissão recomendou aplicação de multa de R\$ 17.016.538.568,26, valor esse obtido na primeira fase da dosimetria da pena, em razão do faturamento bruto da JBS, do último exercício anterior ao da instauração do PAR, que foi obtido pelo cálculo a partir da receita bruta de R\$ 18.051.037.950,68, excluídos os tributos incidentes sobre ele R\$ 1.034.499.382,42.

63. A Lei nº 12.846/2013 estabelece, em seu art. 6º, duas sanções aplicáveis às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei, a saber: (i) multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual

nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e (ii) publicação extraordinária da decisão condenatória.

64. Nesse sentido, a multa sugerida pela Comissão, no valor de R\$ 17.016.538.568,26 foi calculada baseada nas três etapas descritas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846, de 2013, juntamente com os artigos 17 a 20 do Decreto nº 8.420, de 2015 e com o auxílio do “Manual Prático de Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção: Cálculo e Dosimetria” editado pela Controladoria-Geral da União.

65. No que tange à primeira etapa, a base de cálculo atualizada (de 2021) foi de 17.016.538.568,26. Valor esse procedente de receita bruta (R\$ 18.051.037.950,68), excluídos os tributos sobre ela incidentes (R\$ 1.034.499.382,42), o valor resultante foi atualizado até o último dia do exercício anterior a instauração do presente PAR (08/03/2022).

66. Em relação à segunda etapa, a alíquota foi de 1%, valor equivalente à diferença entre os fatores de agravamento (2,5%) e os fatores de atenuação (1,5%). Sendo 2,5%, de agravamento, pela continuidade dos atos lesivos, conforme inciso I do art. 17 do Decreto nº 8.420, de 2015 e 1,5 %, de atenuação, em razão do ressarcimento dos danos, realizado no contexto de acordo de leniência firmado com o MPF, conforme previsão do art. 18, inciso II, do Decreto nº 8.420, de 2015.

67. No tocante à terceira etapa, os limites mínimo e máximo para calibragem da multa, conforme previsão do art. 20, § 1º, do Decreto nº 8.420, de 2015, foram de R\$ 17.016.538,56 e R\$ 3.403.307.713,65, respectivamente.

68. Já no tocante à pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora sugerida pela CPAR, deve-se dizer que ela foi calculada com base nos arts. 6º e 7º da Lei 12.846/2013 c/c art. 24 do Decreto nº 8.420, de 2015, Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas, razão pela qual deve ser considerada adequada, tendo em vista o percentual que orientou a segunda etapa da dosimetria da pena (1,5%).

69. Portanto, em relação à dosimetria da pena, os trabalhos realizados pela CPAR não merecem nenhuma correção.

II.4.4.6. DAS ALEGAÇÕES FINAIS (SEI 2512093)

70. O argumento novo lançado pela defesa nas alegações finais (SEI 2512093), que ainda não havia sido apresentado na defesa escrita, foi o fato de a CPAR ter utilizado na primeira fase da dosimetria da multa o faturamento da matriz da JBS S.A., inscrita no CNPJ sob o nº 02.916.265/0001-60, localizada capital paulista.

71. A defendente alega, nesse ponto, que o CNPJ infrator seria somente o da filial de Mozarlândia, inscrita no CNPJ sob o nº 02.916.265/0083-06 e que, por isso, utilizar como base de cálculo o faturamento da matriz seria desarrazoado.

72. Nesse ponto, a defesa confunde CNPJ com pessoa jurídica. Com efeito, não é porque a filial tem CNPJ diferente da matriz que as tornam pessoas jurídicas diversas. De fato, a filial de Mozarlândia da JBS S.A. pertence à JBS S.A. e a filial não é pessoa jurídica distinta da matriz; a filial é estabelecimento secundário, indissociável da matriz, na forma do artigo 969 do Código Civil.

73. No que diz respeito ao pedido de integração do valor da multa ao acordo de leniência firmado pelo MPF, tal pedido foi analisado pela Secretaria de Integridade Privada (SIPRI/CGU), por meio da NOTA TÉCNICA Nº 2430/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG.

74. De fato, conforme análise da SIPRI/CGU, a questão do acordo de leniência firmado pela defendente com o MPF foi levada em consideração na dosimetria da pena no presente PAR. De fato, foi dado o percentual máximo da atenuante prevista no artigo 18, inciso II, do Decreto nº 8.420, de 2015.

75. Restou claro da análise efetuada que os fatos objeto do acordo de leniência celebrado com o MPF são completamente diversos dos fatos apurados no presente PAR, conforme análise realizada pela SIPRI na referida Nota Técnica 2430:

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:

[...]

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.

76. Dessa forma, é correta a decisão da CPAR de levar o acordo de leniência celebrado com o MPF como atenuante no presente PAR e não como fator impeditivo do prosseguimento do presente feito, pois os fatos são totalmente diversos.

77. Em relação aos demais argumentos que dizem respeito à ausência de gravidade da infração, continuidade dos atos

lesivos e ausência de vantagem por parte da defendente, temos que a SIPRI repisou os fundamentos já apresentados no presente PAR, de maneira satisfatória. Veja-se:

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 assecuração 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

78. Portanto, não há reparos a fazer ao trabalho da CPAR, tanto em relação aos argumentos já lançados na defesa escrita e enfrentados no relatório final, quanto em relação aos novos argumentos lançados nas alegações finais. De fato, toda a decisões tomadas pela CPAR foram fundamentadas e estão de acordo com a lei e os regulamentos que regem a responsabilização da empresas.

II.4.4.7. DA PETIÇÃO SEI Nº 2728364. APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS DE PERFIL E DE CONFORMIDADE DO PROGRAMA E PEDIDO DE RETROAÇÃO DE NORMA SUPOSTAMENTE MAIS BENÉFICA.

79. Em relação a estes dois pontos, a SIPRI/CGU, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 1622/2023/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/SIPRI (SEI 2814299), realizou a análise acerca da total intempestividade do referido pedido. Veja-se:

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).

80. Com efeito, não é porque se está diante de um processo punitivo, em que se apresentam com mais vigor as garantias do contraditório e da ampla defesa, que os ritos previamente estabelecidos em lei não devam ser seguidos, nem se pode conceber que não existam prazos preempatórios.

81. De fato, além das garantias do contraditório e da ampla defesa, também são preceptivos constitucionais os princípios da razoável duração do processo, do devido processo legal e da lealdade processual. Desse modo, reabrir a análise de tais perfis neste momento, em momento muito posterior ao momento processual adequado e extrapolando o prazo dado à defesa para se desincumbir de seu ônus, seria uma violação aos referidos princípios constitucionais, contidos também em regras legais. Portanto, está correta a análise realizada pela SIPRI, nesse ponto.

82. No que diz respeito ao pedido de retroação do Decreto nº 11.129, de 2022, que supostamente seria mais benéfico do que o Decreto nº 8.420, de 2015, a CPAR também se manifestou devidamente sobre o pedido.

83. De fato, o relatório final da CPAR (SEI 2436584) foi subscrito no dia 12 de julho de 2022, ao passo que o Decreto nº 11.129, de 2022, somente entrou em vigor dia 18 de julho do mesmo ano. Dessa forma, aplica-se o princípio do *tempus regit actum* (o tempo rege o ato), previsto, inclusive, no artigo 69 do Decreto nº 11.129/2022, que resguarda os atos praticados antes de sua vigência.

84. Tal entendimento, inclusive, é pacífico no âmbito desta Consultoria Jurídica, representado, por exemplo, pelo PARECER n.00312/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, Processo nº 00190.105155/2022-65, que pode ser aplicado analogicamente (pois trata dos regimes das leis de licitações que se sucederam) ao caso concreto. Veja-se o teor da ementa:

EMENTA: 1. Direito Constitucional e Direito Administrativo Sancionador. 2. Consulta sobre dúvida que reside na aplicabilidade retroativa da norma administrativa sancionadora mais favorável ao acusado. 3. Impossibilidade, no caso concreto. 4. Princípios do *tempus regit actum* e da segurança jurídica. 5. Independência entre os arcabouços principiológicos do Direito Penal e do Direito Administrativo. 6. Previsão de regra de transição na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. 7. No caso concreto, é válida a recomendação da CPAR de aplicar a penalidade de declaração de inidoneidade à pessoa jurídica indiciada. 8. Contrato celebrado na vigência da Lei nº 8.666/1993, que prevê a penalidade de declaração de inidoneidade à pessoa jurídica indiciada. 9. Não previsão da penalidade de declaração de inidoneidade na Lei nº 13.303/2016. 10. Irretroatividade.

85. Portanto, os argumentos contidos nesse ponto da defesa, também não merecem ser acolhidos, até porque, como bem apontou a SIPRI, a aplicação do novo decreto seria, na verdade, prejudicial à defendente.

III. CONCLUSÃO

86. Diante o exposto, como manifestado pela Comissão Processante, no relatório final, com fundamento no conjunto probatório que formou esse PAR, restou evidenciado que a pessoa jurídica JBS S/A, deu vantagens indevidas a agente público responsável pelo Sistema de Inspeção Federal - SIF/MAPA, nas atividades fabris do frigorífico de sua propriedade no município de Mozarlândia (GO).

87. Dessa forma, recomenda-se à autoridade julgadora a aplicação, à pessoa jurídica JBS S/A (CNPJ 02.916.265/0083-06), 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, nos termos do art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013, por haver dado, diretamente e por meio de seus empregados, vantagens indevidas a agente público responsável pelo Sistema de Inspeção Federal – SIF/MAPA nas atividades fabris do frigorífico de sua propriedade no município de Mozarlândia (GO), incidindo na conduta lesiva descrita no art. 5º, I, da Lei nº 12.846, de 2013.

88. Em relação à pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, recomenda-se, na forma sugerida pela CPAR, que a JBS S/A promova a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

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

89. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugerem-se os seguintes encaminhamentos:

1. Nos termos do §2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e § 4º do art. 19 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao órgão competente da Advocacia-Geral da União (AGU), para providências referentes a sua esfera de sua competência;
2. Nos termos do §2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e art. 15 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao Ministério Público Federal (MPF), para providências referentes a sua esfera de sua competência.

É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

Documento assinado eletronicamente
ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190101838202243 e da chave de acesso [REDACTED]

Notas

- [^] *Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; [...]*
- [^] *Art 87 - Compete privativamente ao Presidente da República: I - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;*
- [^] *Art 14. As regulamentações, de que cogitam os arts. 9º, 10 e 12 desta lei, poderão ser alteradas no todo ou em parte sempre que o aconselharem a prática e o desenvolvimento da indústria e do comércio de produtos de origem animal.*



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-04-2024 15:00. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

DESPACHO n. 00117/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.101838/2022-43

INTERESSADOS: JBS S/A - FRIBOI

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00353/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU** da lavra do Advogado da União ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA que analisou Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado em desfavor da pessoa jurídica JBS S/A (Friboi) CNPJ 02.916.265/0001-60, a) pelo pagamento continuado de propina ao servidor público, fiscal do MAPA, João Hélio Rodrigues da Silva, por meio de depósitos em conta corrente, o que restou comprovado por meio de laudo pericial (SEI 2300058); b) e por irregularidades praticadas pelo fiscal do MAPA João Hélio, que envolvem conflito de interesse, na medida em que haveria grande ingerência da empresa defendente entre os funcionários da Prefeitura de Mozarlândia responsáveis pela fiscalização do frigorífico no referido município, com a participação do próprio João Hélio.

2. Tudo provado, estou de acordo com a exauriente análise do parecer ora aprovado no sentido de entender, concordando com a Comissão Processante, no relatório final, e com fundamento no conjunto probatório que formou esse PAR, que restou evidenciado que a pessoa jurídica JBS S/A, deu vantagens indevidas a agente público responsável pelo Sistema de Inspeção Federal - SIF/MAPA, nas atividades fabris do frigorífico de sua propriedade no município de Mozarlândia (GO).

3. Dessa forma, recomenda-se à autoridade julgadora a aplicação, à pessoa jurídica JBS S/A (CNPJ 02.916.265/0083-06), 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**, nos termos do art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013, por haver dado, diretamente e por meio de seus empregados, vantagens indevidas a agente público responsável pelo Sistema de Inspeção Federal – SIF/MAPA nas atividades fabris do frigorífico de sua propriedade no município de Mozarlândia (GO), incidindo na conduta lesiva descrita no art. 5º, I, da Lei nº 12.846, de 2013.

4. Em relação à pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, recomenda-se, na forma sugerida pela CPAR, que a JBS S/A promova a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

a) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;

b) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 30 dias;

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

5. À consideração superior.

Brasília, 3 de maio de 2024.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190101838202243 e da chave de acesso 2c7912d4



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1488537237 e chave de acesso 2c7912d4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 03-05-2024



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00146/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.101838/2022-43

INTERESSADOS: JBS S/A - FRIBOI

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho n°. 00117/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o Parecer n°. 00353/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada e publicação.

Brasília, 15 de maio de 2024.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190101838202243 e da chave de acesso 2c7912d4



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1500160996 e chave de acesso 2c7912d4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-05-2024 12:13. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
