



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

PARECER Nº 00076/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 21000.014104/2022-95

INTERESSADOS: UNICAFE COMPANHIA DE COMERCIO EXTERIOR - UNICAFE E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES RELATIVAS À EMISSÃO DE CERTIFICADOS FITOSSANITÁRIOS. OPERAÇÃO *FITO FAKE* DA POLÍCIA FEDERAL.

1. Certificação fitossanitária é uma exigência internacional decorrente da Convenção Internacional para Proteção dos Vegetais (CIPV), de 17 de novembro de 1997, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 5.759, de 17 de abril de 2006.
2. Organização Nacional de Proteção Fitosanitária no Brasil: Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). Competência exclusiva do MAPA para emitir certificado fitossanitário.
3. Ausência de Materialidade: ausência de elementos de falsificação no documento capazes de confundir a ONPF estrangeira.
4. O certificado emitido de forma particular pelas acusadas, embora tenha conteúdo inspirado no certificado fitossanitário oficial, não era apto a induzir a administração estrangeira a erro. O certificado particular não vinculava a ONPF brasileira de nenhuma maneira, não utilizando brasões, logos ou outros símbolos oficiais. Os elementos identificadores do documento, como timbres e/ou logomarcas, são particulares da empresa LIONS e o documento foi assinado por engenheiro agrônomo, sem qualquer vinculação ao MAPA em sua identificação.
5. Irregularidade administrativa que não constitui ato lesivo abrangido pela Lei nº 12.846/13.
6. Ratificação das conclusões da Nota Técnica nº 579/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI que recomendou a rejeição do Relatório Final da CPAR, com o consequente arquivamento do PAR, diante da inocorrência de ato lesivo passível de punição com base na Lei nº 12.846/2013.

Senhora Consultora Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se do PAR instaurado pelo Corregedor do MAPA em 15/08/2022 em desfavor das sociedades empresárias LIONS CERTIFICAÇÃO E CONTROLE LTDA (CNPJ 19.670.968/0001-53) e UNICAFÉ COMPANHIA DE COMÉRCIO EXTERIOR (CNPJ 28.154.680/0001-17).
2. Consta dos autos que a LIONS emitiu, em favor de UNICAFÉ, um certificado fitossanitário cujo objeto consistiria na certificação de que o café exportado pela UNICAFÉ foi inspecionado e encontrava-se livre de pragas (2913169).
3. Diante da emissão de CF particular, em 23/08/2022, a comissão de PAR deliberou indiciar a LIONS por entender estarem presentes indícios de autoria e de materialidade dos atos lesivos previstos nos incisos II e V do *caput* do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 (2913255); bem como indiciar a UNICAFÉ por entender estarem presentes indícios de autoria e de materialidade dos atos lesivos previstos nos incisos III e V do *caput* do mesmo artigo (2913252).
4. Devidamente intimada, a UNICAFÉ apresentou defesa em 21/09/2022, na qual, alegou, em síntese, que *i*) não há prova da prática de ato lesivo; *ii*) o documento objeto do PAR constitui mera minuta e não foi utilizado; e *iii*) não há vedação à emissão de CF por particular (2913295).
5. Em 4/10/2022, a LIONS também apresentou defesa, na qual alegou, em síntese, que *i*) a emissão de CF particular é praxe no mercado; *ii*) não houve demonstração da existência de dolo; *iii*) não houve enriquecimento ilícito em decorrência do ato; e *iv*) o CF particular não se trata de falsificação (2913411).
6. Aberta a instrução, procedeu-se à oitiva de três testemunhas arroladas pelas defesas (2913451, 2913481 e 2913486). Encerrada a instrução, as processadas reiteraram as razões de suas defesas (2913518 e 2913529).
7. Em 15/12/2022, a CPAR lavrou o Relatório Final, em que recomendou a rejeição de todos os argumentos deduzidos nas defesas e a manutenção do entendimento exposto nos termos de indicição, com a consequente aplicação das sanções previstas nos incisos I e II do *caput* do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013 a ambas as processadas (2913550).
8. As processadas foram intimadas para se manifestarem sobre o relatório final, tendo a UNICAFÉ impugnado seus termos (2913571), ao passo que a LIONS se manteve inerte.

9. Por decisão do Secretário de Integridade Privada exarada no processo SEI nº 00190.102709/2023-53, os autos foram avocados pela CGU (2880386).

10. Por meio da **NOTA TÉCNICA** Nº **579/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI** (3974711) a área técnica concluiu pela regularidade formal do presente Processo Administrativo de Responsabilização - PAR mas, no mérito, recomendou: (i) a reunião e o julgamento conjunto dos PARs nº 21000.013909/2022-11, nº 21000.021771/2022-24, nº 21000.043066/2022-88 e 21000.020009/2022-21; e (ii) a rejeição do relatório final, com o consequente arquivamento do PAR, diante da inocorrência de ato lesivo passível de punição com base na Lei nº 12.846/2013.

11. A sugestão foi acolhida pelo Diretor de Responsabilidade de Entes Privados (4003276) e, posteriormente, pelo Secretário de Integridade Privada (4003313).

12. Por fim, vieram os autos a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União para análise final prévia ao julgamento pelo Sr. Ministro de Estado da CGU, na forma da legislação vigente.

13. É o relatório. Passa-se à apreciação.

II - FUNDAMENTAÇÃO

2. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DE ACORDO COM A PORTARIA CONJUNTA CGU/PGF/CGAU Nº 1, DE 30 DE MAIO DE 2011

14. 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. 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 e 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 formar a sua convicção;
- b) adequação do enquadramento legal da conduta;
- c) adequação da penalidade proposta;
- d) inocência ou responsabilidade do servidor.

Art. 2º O disposto no art. 1º, incisos I, II e IV, "b", "c" e "d", não se aplica aos casos de sindicância investigativa, sindicância patrimonial e submissão do processo, pela comissão, a julgamento antecipado.

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.

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

16. 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.

17. 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.

18. 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 avaliar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a citada Portaria Conjunta CGU-PGF-CGAU Nº 1.

3. DA NECESSIDADE DE JULGAMENTO CONJUNTO DESTES PAR E DOS DEMAIS PARS EM QUE A LIONS CERTIFICAÇÃO E CONTROLE É PROCESSADA

19. Em decorrência da Operação *Fito Fake*, a Corregedoria do MAPA identificou 20 (vinte) relações comerciais em que figuraram, de um lado, uma empresa emissora do certificado e, de outro, uma empresa exportadora que solicitou sua emissão, tendo considerado cada uma dessas relações como fatos isolados, o que deu ensejo à instauração de 20 (vinte) PARs.

20. Contudo, diversas empresas figuraram em mais de uma relação comercial, de modo que tiveram instaurados contra si mais de um PAR. Dentre os envolvidos em mais de uma relação, **figura a LIONS, que também foi indiciada nos PARs nº 21000.013909/2022-11, 21000.021771/2022-24, 21000.043066/2022-88 e 21000.020009/2022-21**, em decorrência da emissão de certificados fitossanitários em favor de outras pessoas jurídicas.

21. Todavia, cotejando-se os objetos deste PAR e dos mencionados acima, verifica-se que **os fatos investigados e as condutas imputadas aos entes são praticamente idênticos**. Com efeito, as questões de direito debatidas nos PARs acima indicados são as mesmas, havendo apenas divergências fáticas, como a identidade da pessoa jurídica a pessoa jurídica beneficiária da emissão do certificado fitossanitário e/ou o Estado estrangeiro ao qual se destinavam as mercadorias exportadas.

22. Tanto é assim que os termos de indicição e os relatórios finais lavrados pelas comissões são idênticos, tendo sido invocadas as mesmas razões para fundamentar suas conclusões. Da mesma forma, as defesas apresentadas pela pessoa jurídica em todos os PARs são iguais.

23. É razoável, portanto, que se reúnam os processos para que sejam julgados em conjunto e, em caso de condenação, seja aplicada apenas uma sanção a cada ente privado responsabilizado.

24. Nesse sentido, a CGU entende ser aplicável ao regime de responsabilização da Lei nº 12.846/2013 o instituto do **ato ilícito em continuidade**, de modo que, nos casos em que o agente pratica vários atos lesivos da mesma espécie, em condições semelhantes de tempo, lugar e modo de execução, deve-se reconhecer a continuidade dos atos lesivos, aplicando-se ao infrator apenas uma sanção, ainda que exasperada, conforme explicitado no item 4 da Nota Técnica nº 579/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI.

25. Com efeito, ainda que o legislador não tenha previsto expressamente a aplicabilidade da continuidade aos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, a matéria foi tratada indiretamente pelo artigo 25 da lei, que dispõe que *"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."* Percebe-se que **o legislador reconheceu, ainda que não de maneira expressa, a possibilidade de ocorrência de atos lesivos praticados de forma continuada**.

26. No mesmo sentido, o inciso I do artigo 17 do revogado Decreto nº 8.420/2015 previa o dever de considerar na dosimetria da multa a continuidade dos atos lesivos, determinando a majoração da alíquota aplicável entre 1% e 2,5% da base de cálculo nos casos em que os atos lesivos fossem praticados de forma contínua. Semelhantemente, o inciso I do artigo 22 do Decreto nº 11.129/2022 prevê a majoração da alíquota em até 4% da base de cálculo nos casos em que há concurso de atos lesivos, gênero do qual a continuidade é espécie.

27. Outrossim, a instauração de processos distintos para responsabilização por atos lesivos conexos, praticados em continuidade pela mesma pessoa jurídica, contrapõe-se ao princípio da eficiência, na medida em que implica a designação de diversas comissões para análise dos mesmos elementos, com repetição desnecessária de atos processuais, além de dificultar o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo ente processado, que tem o ônus de se manifestar em diversos processos nos quais os prazos para defesa se sobrepõem.

28. Por fim, o processamento paralelo por duas comissões pode acarretar a imposição de duas sanções decorrentes de atos lesivos praticados em concurso ou em continuidade, cuja soma extrapola os limites estabelecidos pelo artigo 6º da Lei nº 12.846/2013. Nesses casos, **é recomendável que a responsabilização por todos os atos lesivos se dê em um mesmo Processo, aplicando-se uma única multa, com a incidência da circunstância agravante prevista no inciso I do caput do artigo 22 do Decreto nº 11.129/2022 (até quatro por cento, em casos de concurso de atos lesivos)**.

29. Isso posto, esta Consultoria Jurídica entende estar correto o entendimento esposado na Nota Técnica nº 579/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, que recomendou que o presente PAR, assim como os PARs nº 21000.013909/2022-11, 21000.021771/2022-24, 21000.043066/2022-88 e 21000.020009/2022-21, sejam julgados em conjunto, a fim de evitar eventual aplicação de duas sanções por atos lesivos praticados pela mesma pessoa jurídica em continuidade, no caso, a acusada LIONS (pessoa jurídica certificadora).

4. DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

30. 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.

31. No caso dos autos, a esse respeito, reproduzimos a seguir a análise da Nota Técnica nº 579/2026/CGIPAV-ACesso RESTRITO/DIREP/SIPRI acerca da contagem do prazo prescricional:

6.1. Nos termos do caput do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a prescrição consuma-se em cinco anos, contados da data da ciência da infração.

6.2. A Corregedoria do MAPA considerou que a ciência dos fatos ocorreu em **8/12/2021**, data em que se receberam cópias dos autos do IPL nº 2020.0122547-SR/PF/DF, concluindo, então, que o termo final do prazo prescricional seria o dia 9/12/2026.

6.3. Outrossim, o parágrafo único do mesmo artigo dispõe que a prescrição é interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração. Tendo em vista que este PAR foi instaurado em 15/8/2022, interrompeu-se a prescrição nessa data, de modo que o termo final da prescrição da pretensão punitiva da Administração é o dia **15/8/2027**.

32. No caso em tela, o cálculo do prazo prescricional efetuado pela SIPRI encontra-se juridicamente correto.

33. Com efeito, o presente PAR foi instaurado em 15/8/2022 (data da publicação da respectiva Portaria no DOU), interrompendo-se a prescrição nessa data. Assim, tendo o prazo prescricional reiniciado o seu curso a partir da referida causa interruptiva, **conclui-se que o termo final da prescrição da pretensão punitiva da Administração, no presente caso, ocorrerá no dia 15/8/2027.**

34. **Ante o exposto, a pretensão punitiva estatal não está prescrita.**

5. DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO E DA OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELA COMISSÃO

35. O Processo Administrativo de Responsabilização foi conduzido de maneira adequada, seguindo-se o rito ordinário da Lei nº 12.846/2013.

36. 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.

37. Com efeito, da análise dos autos, verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram os princípios do devido processo legal, prestigiando os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal (CF/88).

38. O PAR foi instaurado pelo Corregedor do MAPA, competência que lhe foi delegada pelo respectivo Ministro por meio do inciso I do artigo 1º da Portaria MAPA nº 381/2021, como autoriza o § 1º do artigo 8º da Lei nº 12.846/2013. Referida Portaria cumpre os requisitos do art. 13, *caput*, e § 1º, da Instrução Normativa CGU nº 13/2019 e foi devidamente publicada no Diário Oficial da União em 15/8/2022, nos termos do § 2º do mesmo artigo ([2909029](#)).

39. Considerando que os certificados objetos deste PAR foram objeto de apuração no IPL nº 2020.0122547-SR/PF/DF (Operação Fito Fake), registra-se que o juízo responsável pelo controle judicial do inquérito policial, qual seja, a 12ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal, autorizou o compartilhamento das provas produzidas com a Corregedoria do MAPA.

40. As notas de indicição contêm todos os requisitos previstos no artigo 17 da mesma IN ([2913252](#) e [2913255](#)), indicando os fatos e as provas coligidas (inclusive as compartilhadas do Inquérito Policial), sem prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

41. Após indiciadas, as pessoas jurídicas foram devidamente citadas, por meio eletrônico, para apresentar defesa no prazo de 30 (trinta) dias, de acordo com o *caput* do artigo 16 da mesma Instrução Normativa. Os instrumentos de intimação contêm todos os requisitos previstos no § 1º do mesmo artigo ([2913270](#) e [2913275](#)).

42. Em 04/10/2022, a LIONS também apresentou defesa, na qual alegou em síntese, que *i)* a emissão de CF particular é praxe no mercado; *ii)* não houve demonstração da existência de dolo; *iii)* não houve enriquecimento ilícito em decorrência do ato; e *iv)* o CF particular não se trata de falsificação ([2913411](#)).

43. Aberta a instrução, procedeu-se à oitiva de três testemunhas arroladas pelas defesas ([2913451](#), [2913481](#) e [2913486](#)). Encerrada a instrução, as processadas reiteraram as razões de suas defesas ([2913518](#) e [2913529](#)).

44. Em 15/12/2022, a Comissão lavrou o Relatório Final, em que recomendou a rejeição de todos os argumentos deduzidos nas defesas e a manutenção do entendimento exposto nos termos de indicição, com a consequente aplicação das sanções previstas nos incisos I e II do *caput* do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013 a ambas as processadas ([2913550](#)).

45. Quanto ao relatório final, entende-se que ele **não** atende ao artigo 21, parágrafo único, VI, *b*, 2 da referida IN, visto que não consta de seu teor **memória detalhada** do cálculo de multa, o qual foi feito em autos apartados (21000.086642/202281 e 21000.086640/2022-92). No entanto, considera-se que as pessoas jurídicas obtiveram acesso aos referidos autos, a ausência do cálculo no relatório não representou prejuízo efetivo, de modo que não há necessidade de anulação do relatório final. As peças processuais elaboradas pela comissão processante à dosimetria das sanções da LIONS e da UNICAFÉ foram juntadas a estes autos, respectivamente, por meio de documentos 3090404 e 3090407.

46. No mais, a comissão de PAR encerrou os trabalhos em 15/12/2022, antes do termo final do prazo de 180 dias previsto na portaria de instauração (2913554), de modo que não houve prática de atos sem que os agentes estivessem investidos de competência para tanto.

47. Em 17/3/2023, o Secretário de Integridade Privada (SIPRI), da Controladoria-Geral da União, **por meio de decisão exarada nos autos do Processo nº 00190.102709/2023-53 (2880386 e 2909342), avocou todos os processos relacionados aos objetos da "Operação Fito Fake"**, aprovando a NOTA TÉCNICA Nº 1746/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI - doc. SEI 2880386 nos autos 00190.102709/2023-53), que assim propôs:

3 AVOCACÃO DO PROCESSO 21052.022242/2018-56

3.1 Em decorrência da instauração deste procedimento de supervisão, constatou-se que tramita na Corregedoria do MAPA procedimento correccional autuado sob o nº 21052.022242/2018-56, no âmbito do qual se apuram possíveis atos lesivos praticados pela pessoa jurídica BRF S.A (CNPJ 01.838.723/0001-27).

3.2 Ocorre que em dezembro de 2022 a BRF celebrou acordo de leniência com a CGU, nos termos do § 10 do artigo 16 da Lei nº 12.846/2013, o que ensejou a determinação de avocação, pela CGU, de todos os procedimentos que tramitam no MAPA, relacionados à prática de atos lesivos pelo ente, de modo que os autos em testilha deveriam ter sido avocados.

3.3 Desse modo, é recomendável que o referido processo administrativo seja avocado pela Secretaria de Integridade Privada (SIPRI), o que, por razões de eficiência e economia processual, se sugere que seja feito nestes autos.

4. CONCLUSÃO

4.1 Diante do exposto, recomenda-se a avocação, pelo Secretário de Integridade Privada, dos seguintes processos administrativos, nos termos da minuta de ofício que segue (2866278):

a) **PARs instaurados no MAPA relacionados à Operação Fito Fake, arrolados no Ofício nº 61/2023/CORREG/MAPA (2761786), nos termos dos artigos 8º, § 2º; e 9º, da Lei nº 12.846/2013; c/c os artigos 17, § 1º, III; e 18, caput, do Decreto nº 11.129/2022; e o artigo 30, I, da IN CGU nº 13/2019; e**

b) Processo nº 21052.022242/2018-56, diante da celebração de acordo de leniência entre o ente investigado e a CGU, nos termos do artigo 16, § 10, da Lei nº 12.846/2013.

(grifos acrescidos)

48. Em suma, a avocação pela CGU dos PARs instaurados no MAPA, relacionados à Operação *Fito Fake*, teve como motivação: a) a possibilidade de dano à administração pública estrangeira; b) a complexidade, repercussão e relevância da matéria; e c) objetos relacionados/semelhantes a dois processos já avocados pela CGU, o que poderia resultar em julgamentos conflitantes caso permanecessem no MAPA.

49. Conforme exposto na Nota Técnica nº 1746/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (2825528), lavrada nos autos daquele processo, o caso envolve potencial dano à administração pública dos Estados estrangeiros destinatários do café exportado, o que atrai a competência da CGU com base no artigo 9º da Lei nº 12.846/2013, segundo o qual "*competem à Controladoria-Geral da União - CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos nesta Lei, praticados contra a administração pública estrangeira [...]*".

50. Diante disso, entende-se que a atuação da CGU no caso concreto encontra amparo no ordenamento jurídico, não havendo óbice à avocação dos autos e ao consequente julgamento do PAR pelo Ministro de Estado da CGU.

51. Ato seguinte, os autos foram encaminhados à Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados da Diretoria de Responsabilidade de Entes Privados (CGIPAV/DIREP/SIPRI) para que se procedesse à análise de regularidade do PAR e das manifestações sobre o relatório final, como manda o artigo 23 da IN CGU nº 13/2019.

52. Por meio da NOTA TÉCNICA Nº 579/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (3974888), a área técnica concluiu pela regularidade formal do presente Processo Administrativo de Responsabilização - PAR, tendo emitido as seguintes recomendações:

8.3. No mais, recomenda-se a reunião e o julgamento conjunto deste PAR e dos de nº 21000.013909/2022-11, 21000.021771/2022-24, 21000.043066/2022-88 e 21000.020009/2022-21, já avocados pela CGU, por tratarem de atos lesivos conexos praticados em continuidade.

8.5. No mérito, recomenda-se a rejeição do relatório final, com o consequente arquivamento do PAR, diante da inocorrência de ato lesivo passível de punição com base na Lei nº 12.846/2013.

A sugestão foi acolhida pelo Diretor de Responsabilidade de Entes Privados (4003276) e, posteriormente, pelo Secretário de Integridade Privada (4003313).

53. Ao fim, os autos vieram para análise final deste órgão de assessoramento jurídico na CGU, nos termos da legislação pátria.

54. De todo o exposto, verifica-se que a CPAR observou os parâmetros constitucionais, legais e normativos do procedimento, garantindo o contraditório e a ampla defesa, conforme prevê o art. 5º, LV, da CF, por meio do acesso irrestrito aos autos, sem qualquer violação ou restrição a direitos.

6. DO MÉRITO

6.1 Das conclusões da CPAR constantes no Relatório Final

55. Conforme relatório final, a comissão de PAR entendeu que, ao emitir documento similar ao CF oficial, a LIONS incorreu, simultaneamente, nos atos lesivos previstos nos incisos II e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. A seu turno, a UNICAFÉ, ao solicitar a emissão de tais documentos a fim de exportar produtos de origem vegetal, incorreu nos atos lesivos tipificados nos incisos III e V do mesmo artigo.

56. As provas e evidências consideradas pela CPAR foram detalhadas no item 3 do Relatório Final, quais sejam:

Prova 01- Ofício DSV/MAPA à Polícia Federal de 29/11/2020 (2913165)
Prova 02- CF UNICAFÉ/LIONS (2913169)
Prova 03- Termo de Declarações DSV/SDA/MAPA nº 3912833 de 09/03/2021 (CF orig.) (2913171)
Prova 04- Informação Políc. Judic.: sede LIONS de 24/03/2021 (2913176)
Prova 05- Manifestação Técnica DSV/SDA/MAPA e 21/09/2021 (2913179)
Prova 06- Relatório DPF 4931726/2021 de 27/10/2021 (2913195)
Prova 07- AC Busca e Apreensão LIONS de 23/08/2020 (2913206)
Prova 08- Termo de Declaração - Viviane Pereira de 23/08/2021 (2913213)
Prova 09- Manifestação Técnica CGFC/DSV/SDA de 14/02/2022 (2913217)

57. Em suma, após a devida instrução processual e garantido o contraditório e a ampla defesa às acusadas, a CPAR entendeu que as acusadas, ao se valerem da emissão do certificado fitossanitário irregular, tinham o intuito de imitar a certificação fitossanitária oficial a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conferindo “ares de legalidade” ao documento emitido a fim de ludibriar as autoridades ucranianas para permitir a entrada de produtos vegetais naquele país (café verde), bem como burlar o serviço de fiscalização federal, quando da exportação desses produtos.

58. Tal conclusão foi fundamentada nas seguintes premissas:

- a. o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é o órgão responsável pela emissão de Certificados Fitossanitários Internacionais por meio do Departamento de Sanidade Vegetal de Insumos Agrícolas - DSV, sendo que os procedimentos para a emissão e demais aspectos relativos aos referidos certificados estão definidos em normas (Instrução Normativa n.º 71, de 13 de novembro de 2018), seguindo as diretrizes harmonizadas internacionalmente (vide Prova 1);
- b. Dentre os documentos obtidos no bojo do IPL 2020.0122547 - SR/PF/DF, consta o certificado nº R-34852-A, emitido pela empresa LIONS Certificação e Controle Ltda. - CNPJ 19.670.968/0001-53, em favor da empresa UNICAFÉ Companhia de Comércio Exterior - CNPJ 28.154.680/0014-31, relacionado a embarque de mercadoria em 04/06/2021 (prova 02).
- c. Intimada pela PF para esclarecimentos, a Sra. Viviane Pereira, sócia administradora da LIONS Certificação, informou que a empresa emite “certificados diversos, entre eles certificado FITO (...) em que o país não exige o FITOSSANITÁRIO, mas o importador (pessoa jurídica) exige”, no entanto, alegou que o FITOSSANITÁRIO CONDICIONAL emitido pela LIONS Certificação (a partir de informações encaminhadas pelo seu cliente exportador), não objetivava ser cópia do Certificado Fitossanitário emitido pelo MAPA. Registre-se que a asseguaração das condições fitossanitárias consta em ambos os documentos (prova 02).
- d. Conforme Manifestação Técnica do DSV/SDA/MAPA (prova 05), apenas o MAPA pode emitir tal Certificado Fitossanitário, sendo o Auditor Fiscal Federal Agropecuário - AFFA, o único signatário autorizado. Tais informações foram ratificadas pela Coordenação-Geral de Fiscalização e Certificação Sanitária Internacional (prova 09), embasada pelos normativos vigentes.
- e. As Provas 5, demonstram de forma técnica e fundamentada que apenas o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento pode emitir o Certificado Fitossanitário Internacional, sendo o Auditor Fiscal Federal Agropecuário - AFFA, o único signatário autorizado, conforme informações prestadas pelo Chefe da Divisão de Fiscalização de Certificação Fitossanitária Internacional e pela Coordenação-Geral de Fiscalização e Certificação Sanitária Internacional.

59. Ante as provas acima consideradas, concluiu a CPAR que a dispensa/obrigatoriedade de apresentação de Certificado Fitossanitário quando da exportação de determinado produto, ou mesmo a apresentação de eventuais documentos de respaldo, não minimizam a gravidade do ato teoricamente ilícito objeto desta investigação, vez que o documento oficial é fruto de acordo internacional que visa a garantir a confiabilidade dos produtos de origem vegetal produzidos no Brasil, e a falsificação, quicá usurpação de competências exclusivas de agente público federal, não apenas maculam a respeitabilidade do

serviço de fiscalização federal perante outras nações, como podem pôr em risco a saúde pública e/ou equilíbrio do ecossistema do importador.

60. Em razão disso, a CPAR entendeu que restou configurado que, **possivelmente com intuito de burlar o serviço de fiscalização federal, mediante fraude documental**, a UNICAFÉ recorreu à empresa LIONS Certificação para emitir documento assegurador de condições fitossanitárias sem qualquer previsão normativa que lhe atribuísse tais poderes, e com isso possibilitou, e concorreu, para o embaraço da fiscalização federal.

61. A CPAR registrou ainda que o fato também pode ter repercussão penal, à medida que possivelmente foram inseridas informações diversas daquelas que ali poderiam constar, atestando o cumprimento de requisitos legais de aferição fitossanitária, com desígnio de dar ares de competência no exercício daquela função pública, exclusiva da carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário. Eis os trechos:

Estelionato

Art. 171 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:

(...)

Falsidade ideológica

Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Usurpação de função pública

Art. 328 - Usurpar o exercício de função pública:

(...)

62. Nesse contexto, a CPAR afirma que a conduta dos entes privados, ao se passarem ilegalmente por certificadores oficiais, cuja competência é exclusiva do ente público, pode ser enquadrada como obstáculo e interferência na atuação da Pasta, que tem competência originária e exclusiva da fiscalização fitossanitária, por meio de interposta pessoa e subvenção de atos ilícitos, podendo incorrer nas práticas descritas nos incisos II, III e V, do art. 5º, da LAC.

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:

(...)

II - **comprovemente**, financiar, custear, patrocinar ou **de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos** previstos nesta Lei;

III - **comprovemente**, **utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados**;

(...)

V - **dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos**, entidades ou agentes públicos, **ou intervir em sua atuação**, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

(grifos acrescidos)

63. Sendo assim, tais condutas configurariam ato lesivo à Administração Pública, nos termos do Art. 5º, incisos II, III e V da Lei nº 12.846/2013 (LAC), na medida em que, o ente privado UNICAFÉ, contrata o ente LIONS Certificação e Controle Ltda. para emissão de "*Phytosanitary Certificate*", com a finalidade de dar a falsa representação de um Certificado Fitossanitário Oficial.

64. A CPAR reforça que o dispositivo legal protege a regular atuação da Administração Pública, em especial as investigações e fiscalizações efetuadas pelos seus órgãos, entidades e agentes, destacando o que pontua o Manual de Responsabilização de Entes Privados da Corregedoria-Geral da União:

O ato lesivo pode ser praticado de forma direta, quando a pessoa jurídica atrapalha a investigação ou a fiscalização, ou de forma indireta, quando intervém na atuação dos órgãos, entidades ou agentes responsáveis pelo ato fiscalizador ou pelo procedimento investigativo. Como se trata de ilícito de forma livre, a lei não prevê forma predeterminada para a sua prática, de modo que a infração pode ser realizada mediante destruição de provas, coação de testemunhas, tráfico de influência ou suborno, por exemplo. (..)

Importante destacar que não há necessidade de que a investigação ou a fiscalização conduzida pelos órgãos ou agentes públicos não se concretize, **bastando para a configuração do ato lesivo que a conduta da pessoa jurídica crie obstáculos adicionais aos atos estatais**. - Grifos nossos

65. A CPAR ponderou ainda que, embora o emissor do documento, possivelmente ideologicamente falseado, tenha sido a LIONS Certificação e Controle Ltda., ela o fez em nome do ente UNICAFÉ, que buscou custear de forma privada documento cujo teor ideológico era de competência exclusiva do MAPA, não devendo ser isenta de responsabilidade por ter se valido de interposta pessoa, na figura da LIONS Certificação e Controle Ltda para ocultar seu real interesse, qual seja, o de obtenção de certificado por vias diversas das legais.

66. Por fim, a CPAR registra que a responsabilização administrativa dos entes privados tem fundamento, entre

outros normativos, na Lei nº 12.846/2013, cujo art. 2º dispõe sobre o caráter objetivo do ato ilícito praticado.

6.2 Das alegações finais das acusadas

67. Após a conclusão do relatório final, a autoridade instauradora concedeu às pessoas jurídicas prazo de 10 (dez) dias para se manifestarem, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, **tendo a UNICAFÉ impugnado o relatório e a LIONS se mantido inerte.**

68. A Defesa da UNICAFÉ impugnou o relatório nos seguintes termos:

"[...] a Comissão demonstrou a impossibilidade de se mostrar imparcial, concluindo, por consequência, a mesma impossibilidade de chegar a um resultado imparcial, na medida em que ela mesma foi detentora de autoridade para emitir o parecer condenatório: isso porque a mesma que acusa é parte integrante do órgão que se diz prejudicado.

Mais que isso, a Comissão que capitaneou o processo, formada por duas honrosas servidoras desse Ministério, sempre conduziu o procedimento com a certeza incutida em seus íntimos de que a prática investigada é proibida.

E essa verdade não se mostra difícil constatar quando, da análise das defesas apresentadas, bem como das provas carreadas neste cenário, são em tudo ignoradas pela Comissão, mantido apenas aquilo que condescende com o interesse em responsabilizar, nisto empenhado o Relatório Final.

Em uma comparação à Polícia Judiciária e o sistema a ela vinculado (o que certamente se sabe não ser o caso dos autos, mas que vale a reflexão a título de demonstração), é como se o Delegado de Polícia investigasse (com um toque pro forma de 'direito a defesa'), acusasse (denúncia) e julgasse (sentença) seus próprios inquéritos. Como é de se esperar, a imparcialidade fica comprometida nesse cenário.

O que quis o Relatório Final, ao que se demonstra, foi fugir daquilo que cabe ao poder público fazê-lo, ou seja, fiscalizar e controlar o particular um valor jurídico genérico, ou suas relações econômicas estabelecidas por situações especiais, jamais do modo como agiu, imputando todos a uma mesma situação jurídica (e sem querer distinguir 'uma coisa da outra')."

69. Ao analisar a argumentação da defesa, a área técnica da SIPRI concluiu que o pedido de arquivamento do PAR é procedente, embora por razões distintas. Vejamos.

6.3 Da conclusão da área técnica sobre as conclusões de mérito da CPAR

70. A comissão entendeu que, ao emitir documento similar ao certificado oficial, a LIONS incorreu, simultaneamente, nos atos lesivos previstos nos incisos II e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. A seu turno, concluiu que a UNICAFÉ, ao solicitar a emissão de tais documentos e apresentá-los à autoridade estrangeira, incorreu nos atos lesivos tipificados nos incisos III e V do mesmo artigo.

71. A comissão entendeu que, ainda que o certificado fitossanitário emitido pela LIONS não contenha símbolos e denominações próprios de órgãos e entidades públicas ou identificação de seu subscritor como agente público, a simples emissão de documento semelhante ao certificado fitossanitário oficial caracteriza o ato lesivo, pois é capaz de induzir a erro as autoridades estrangeiras, dificultando, assim, o procedimento de fiscalização.

72. A área técnica, contudo, por meio da Nota Técnica nº 579/2026/ CGIPAVACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3974711), , entendeu que o arquivamento do PAR é procedente, embora por razões distintas das alegadas pela empresas rês.

73. No entendimento da área técnica:

5.21. Nesse sentido, o inciso V do art. 5º exige, em termos objetivos, conduta dotada de aptidão concreta para embaraçar, dificultar ou interferir na atuação estatal. Não se trata de tipo sancionador de mera conduta desvinculada de resultado jurídico relevante, sendo necessária a demonstração de potencialidade lesiva minimamente idônea a afetar a regularidade da atividade investigativa ou fiscalizatória. Nesse contexto, a qualificação do documento como rascunho revela-se juridicamente relevante.

5.22. Isso porque se o documento não foi finalizado e posto em circulação, não havia potencial de que ele pudesse embaraçar eventual procedimento fiscalizatório, do MAPA ou de autoridades estrangeiras. A mera elaboração interna de documento não utilizado, desacompanhada de prova de sua apresentação, tentativa de uso perante autoridade ou inserção em contexto fiscalizatório concreto, pode caracterizar ato preparatório destituído de lesividade suficiente para subsunção ao inciso V do art. 5º.

(...)

5.26. Não obstante, ainda que se considere, para fins de adequação ao ato lesivo previsto no inciso V do artigo 5º, que a finalização e a circulação do documento sejam irrelevantes, os elementos dos autos não permitem concluir, com grau razoável de certeza, que as condutas se subsumem àquele ato lesivo.

5.27. Com efeito, apesar da redação aberta do dispositivo, ele não pode ser interpretado de forma tão abrangente a ponto de abarcar todo e qualquer ato que constitua infração às normas regulatórias que regem a atuação do MAPA. Eventuais sanções pela prática dessas condutas devem advir do próprio sistema normativo ordinário que rege a atividade de polícia do MAPA, pois os fatos nem de longe revestem-se de reprovabilidade suficiente para ensejar a aplicação do severo regime de responsabilização da Lei nº 12.846/2013.

74. A área técnica ainda destaca que o próprio DSV/MAPA, por meio da Informação nº 46/DIFC/CGFC/DSV/SDA/MAPA, aduziu que a emissão do CF é condicionada à exigência do país importador, de modo que nos casos em que não se exige sua emissão, ainda que solicitado pelo particular exportador, o MAPA não deflagaria procedimento de fiscalização com objetivo de emitir o certificado (2913179, p. 4).

75. No caso dos autos, há de se salientar, não consta qualquer elemento que permita concluir, com grau razoável de certeza, que na data dos fatos havia, no ordenamento jurídico do Estado destinatário dos vegetais exportados, ato normativo que determinasse a exigência, pelas autoridades daquele Estado, da apresentação de CF emitido pela autoridade fitossanitária brasileira para a admissão de café originário do Brasil. Não há nos autos sequer identificação do País a que os vegetais objetos do CF se destinavam.

76. Ressalta-se que essa posição está em consonância com o entendimento consolidado pela CGU nos PARs nº 21000.013906/2022-88 e 21000.042860/2022-12, que trataram de fatos análogos ao apurados neste PAR, também relacionados à Operação Fito Fake.

77. Ademais, embora o conteúdo do certificado em questão replique o conteúdo de um certificado fitossanitário oficial, **não há nenhum elemento no documento que vincule a ONPF do Brasil (isto é, o MAPA) ao que está certificado**. Nem mesmo o espaço exclusivo destinado ao MAPA constante do modelo oficial existe no certificado apresentado, tampouco brasões, símbolos oficiais ou mesmo a mera menção ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Além disso, o documento foi assinado por “engenheiro agrônomo” sem nenhuma vinculação ao MAPA em sua identificação.

78. Pelo contrário, apesar de o conteúdo ser semelhante ao documento oficial emitido pelo MAPA, todos os elementos identificadores, tais como, timbres, logomarcas, entre outros, são particulares da empresa LIONS, inclusive endereço e dados de contato desta, e da organização “Cafés do Brasil”.

79. **Nesse contexto, o documento apresentado pela exportadora é nitidamente um documento particular e não um simulacro do documento oficial, sendo, portanto, incapaz de induzir a autoridade estrangeira ao erro.**

80. Registra-se que não falta razão à comissão ao afirmar que apenas os agentes do MAPA (os AFFAs) detêm competência para emissão do CF, conforme determina o artigo 17 da Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, amparado no artigo V da CIPV, sendo vedado a particulares, na data dos fatos, emitir tal documento para fins de atendimento das medidas fitossanitárias constantes da referida convenção.

81. Todavia, com a devida vênia ao entendimento da comissão, ainda que o subscritor dos certificados privados possa ter extrapolado suas atribuições de classificador e invadido as dos AFFAs, os excessos por ele praticados carecem de elementos que justifiquem a incidência do inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. Os excessos eventualmente praticados pelo signatário deveriam ser objeto de apuração específica para adverti-lo de seu excesso, seja promovida pelo MAPA, seja pelo órgão regulador da profissão, qual seja, o CREA.

82. **Nesse sentido, portanto, ratifica-se o entendimento da área técnica, a SIPRI, no sentido de que não há materialidade que permita caracterizar o ato lesivo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.**

83. Da mesma forma, os fatos não se adequam ao inciso III do artigo 5º da mesma Lei. O enquadramento no inciso III exige, sob o prisma material, a presença concomitante de dois elementos: (i) a atuação por meio de terceiro ou interposta pessoa; e (ii) o propósito específico de ocultar ou dissimular interesses ou a identidade dos efetivos beneficiários da conduta.

84. Conforme consignado pela área técnica, à luz do conjunto probatório, verificou-se que a contratação de certificadoras privadas correspondeu a um serviço claramente delimitado, devidamente formalizado e passível de rastreamento, com a identificação expressa do emissor privado nos documentos pertinentes.

85. Não há qualquer evidência de ocultação do interessado ou da finalidade do ato. A simples externalização de atividade de certificação privada - ainda que eventualmente questionável sob determinado viés regulatório - não se confunde com interposição fraudulenta destinada à dissimulação.

86. Não há sequer ocultação de sujeitos envolvidos: a UNICAFÉ é expressamente indicada como exportadora e a LIONS figura como emissora dos certificados. Ademais, inexistente indicação de mecanismos voltados à dissimulação patrimonial, identitária ou decisória.

87. **Sendo assim, ausentes os pressupostos materiais de ocultação ou dissimulação de interesses, a conduta verificada não se amolda ao tipo lesivo previsto no inciso III do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, restando descaracterizada a tipicidade administrativa sob esse enquadramento.**

88. Por fim, entende-se que não há elementos que indiquem a ocorrência do ato lesivo previsto no inciso II do mesmo artigo, posto que este ato lesivo dependeria da configuração dos atos lesivos anteriormente tratados.

89. Em outras palavras, a incidência do inciso II não se dá de forma independente, estando logicamente condicionada ao reconhecimento prévio de um dos atos lesivos descritos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 praticado por outro

agente, o que inviabiliza sua aplicação na ausência do ato principal.

90. No caso em exame, de acordo com as provas constantes dos autos, não se constatou a ocorrência de qualquer ato lesivo tipificado no art. 5º da Lei nº 12.846/2013, seja sob os incisos III ou V, seja sob qualquer outra hipótese legal.

91. E inexistindo ato típico principal, resta inviabilizada, por ausência de suporte lógico e jurídico, a subsunção da conduta da LIONS ao art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013.

92. **Ante ao exposto, este órgão consultivo, no âmbito de sua competência, ratifica o entendimento da área técnica (SIPRI) no sentido de arquivar o presente PAR, ante a inocorrência dos atos lesivos previsto nos incisos II, III e V do caput do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.**

6.4 Do enquadramento legal e das penalidades sugeridas pela CPAR

93. Do que foi apurado, embora discordemos da conclusão da Comissão, em respeito à livre apreciação pela autoridade julgadora, segue o enquadramento legal sugerido pela CPAR em seu relatório final para a condenação:

I. Pela **RESPONSABILIZAÇÃO** da empresa **UNICAFÉ Companhia de Comércio Exterior**, CNPJ 28.154.680/0014-31, devidamente identificada e qualificada nos autos, pelo cometimento das seguintes irregularidades: Descumpriu normas legais e regulamentares, por infringência, enquadradas nos incisos III e V do art. 5 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;

II. Pela **RESPONSABILIZAÇÃO** da empresa a **LIONS CERTIFICADO E CONTROLE LTDA**, CNPJ N.º 19.670.968/0001-53 devidamente identificada e qualificada nos autos, pelo cometimento das seguintes irregularidades: Descumpriu normas legais e regulamentares, por infringência, enquadradas nos incisos II e V do art. 5 da Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013;

94. Não obstante a ratificação, por este órgão consultivo, da recomendação de arquivamento do presente PAR, passa-se à análise da dosimetria recomendada pela CPAR, a fim de verificar sua regularidade, na hipótese de acolhimento pela autoridade julgadora da recomendação de responsabilização exposta em seu relatório final.

A) Da penalidade de multa

95. Como já exposto, algumas das pessoas jurídicas processadas figuram no polo passivo de outros PARs instaurados pelo MAPA e advogados pela CGU, relacionados à Operação Fito Fake. Por essa razão, foram elaborados, em cada um dos processos instaurados, cálculos distintos da dosimetria da multa prevista no artigo 6, II, da Lei nº 12.846/2013, regulamentado pelos artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022.

96. Tendo em vista a **recomendação de reunião e julgamento conjunto de todos os processos em que figurem como interessadas as mesmas pessoas jurídicas, a análise foi feita pela área técnica (SIPRI) de modo a unificar os cálculos**, com vistas a impedir a aplicação de diversas sanções da mesma natureza, o que acarretaria evidente afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

97. Por fim, verificou-se que a dosimetria realizada pela SIPRI utilizou as cinco etapas definidas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 c/c Manual de Responsabilização de Entes Privados c/c Tabela Sugestiva de Aplicação dos Critérios de Dosimetria.

98. Conforme detalhadamente calculado na **NOTA TÉCNICA N° 579/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (3974934)**, **para cada uma das pessoas jurídicas processadas**, definiu-se primeiramente a **base de cálculo**, pelo valor do faturamento bruto da pessoa jurídica no exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre o faturamento, como determinam o artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013 c/c o artigo 20 do Decreto nº 11.129/2022, o artigo 1º da IN CGU nº 1/2015 e o artigo 12, § 1º, III, do Decreto-Lei nº 1.598/1977. Os valores correspondentes foram informados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil por meio da Nota nº 279/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 14 de setembro de 2022.

99. Posteriormente, definiu-se a **alíquota, levando-se em consideração a recomendação de unificação dos cálculos**, analisando-se os critérios de majoração da alíquota (art. 22 do Decreto nº 11.129/2022), assim como os critérios de atenuação da alíquota (art. 23 do Decreto 11.129/2022). O resultado, procedendo-se à soma dos valores correspondentes aos percentuais atribuídos aos critérios majorantes, subtraídos os valores correspondentes aos percentuais atribuídos aos critérios atenuantes, **chegou-se à alíquota aplicável de 4,5% para a empresa LIONS e de alíquota de 1% para a empresa UNICAFÉ.**

100. Na terceira etapa, fixou-se o valor da **multa preliminar**, correspondente ao produto da multiplicação do valor da base de cálculo pela alíquota.

101. Na quarta etapa, foram definidos os **limites mínimo e máximo da multa**. O limite mínimo corresponde ao maior valor entre 0,1% da base de cálculo e o valor da vantagem auferida pela pessoa jurídica, nos termos do art. 25, I, do Decreto nº 11.129/2022. O limite máximo, por sua vez, corresponde ao menor valor entre 20% da base de cálculo e o triplo do valor da vantagem pretendida ou auferida pela pessoa jurídica, nos termos do art. 25, II, do Decreto nº 11.129/2022.

102. Ao final, chegou-se ao **valor definitivo da multa**, que, no caso da LIONS correspondeu a **R\$ 30.259,77** e, quanto à empresa UNICAFÉ, ao valor de **R\$ 2.241.837,93**.

103. Este órgão consultivo entende, portanto, estar juridicamente correto o cálculo da eventual multa aplicável às empresas processadas, efetuado pela SIPRI na NOTA TÉCNICA Nº 579/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, a ser considerado em caso de acolhimento da recomendação de responsabilização exposta no relatório final da CPAR.

B) Da penalidade de publicação extraordinária da decisão sancionadora

104. Registra-se que nem a Comissão de PAR em seu relatório final e nem a área técnica (SIPRI) realizou a dosimetria da publicação extraordinária da decisão sancionadora, razão pela qual segue a respectiva análise nesse opinativo.

105. A dosimetria da penalidade da publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora deve seguir as orientações contidas no Manual de PAR da CGU, em especial, o seu item 19 que trata sobre o assunto.

106. Das orientações constantes do Manual de PAR, tem-se que a duração da publicação extraordinária dependerá da definição da alíquota resultante do balanço existente entre os fatores agravantes e atenuantes relacionados à atuação da pessoa jurídica.

107. Ausente a definição de vantagem auferida, o Manual de PAR define essa alíquota como um critério consistente e fundamentado para balizar o escalonamento da duração da publicação extraordinária, conferindo também a esta sanção uma aplicação parametrizada, proporcional à gravidade e ao grau de reprovabilidade do ato lesivo praticado.

108. E de acordo com o que sugere o Manual de PAR, a considerar que a alíquota final da multa para a LIONS **resultou em 4,5%, a duração da publicação extraordinária há que ser fixada em 45 (quarenta e cinco) dias**.

ALÍQUOTA QUE INCIDIRÁ SOBRE A BASE DE CÁLCULO DA MULTA	DURAÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA
Menor ou igual a 2,5%	30 dias
Maior que 2,5% e menor ou igual a 5%	45 dias
Maior que 5,0% e menor ou igual a 7,5%	60 dias
Maior que 7,5% e menor ou igual a 10%	75 dias
Maior que 10% e menor ou igual a 12,5 %	90 dias
Maior que 12,5% e menor ou igual a 15%	105 dias
Maior que 15% e menor ou igual a 17,5%	120 dias
Maior que 17,5%	135 dias

109. Por sua vez, também de acordo com o que sugere o Manual de PAR, a considerar que a alíquota final da multa para a UNICAFÉ resultou em alíquota de 1%, **a duração da publicação extraordinária há que ser fixada no mínimo legal, qual seja, 30 (trinta) dias**.

110. Assim, este órgão consultivo está de acordo com o cálculo das eventuais penalidades aplicáveis em caso de condenação, realizado pela área técnica, no bojo da Nota Técnica nº 579/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, com as observações aqui apostas.

7. CONCLUSÃO

111. Ante todo o exposto, considerando que o processo foi conduzido com estrita observância aos princípios do contraditório, da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, e em consonância com o rito procedimental previsto em lei e nos normativos infralegais, **opina-se pela regularidade formal do presente Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)**.

112. **No mérito, sugere-se, em consonância com as conclusões apostas na Nota Técnica nº 579/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, aprovada pelo Diretor de Responsabilização de Entes Privados e pelo Secretário de Integridade Privada:**

a) que este PAR e os PARs nº nº 21000.013909/2022-11, 21000.021771/2022-24, 21000.043066/2022-88 e 21000.020009/2022-21, já avocados pela CGU, devem ser julgados em conjunto, a fim de se evitar eventual aplicação de duas sanções por atos lesivos praticados pela mesma pessoa jurídica (LIONS) em continuidade;

b) o acolhimento da sugestão de arquivamento do PAR feita pela SIPRI, rejeitando-se o Relatório Final da CPAR, nos termos da Nota Técnica nº 579/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI.

113. Na hipótese de condenação, este órgão consultivo ratifica o cálculo das penalidades eventualmente aplicáveis, realizado pela área técnica, conforme Nota Técnica nº 579/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, com as observações apostas ao longo do presente parecer.

114. É o parecer.

115. À consideração superior, com sugestão de posterior envio ao Apoio Administrativo para encaminhamento dos autos à apreciação pelo Excelentíssimo Ministro.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

HELENA MARTA SALGUEIRO ROLO
Consultora Jurídica Adjunta
Controladoria-Geral 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) 21000014104202295 e da chave de acesso a65b9f98



Documento assinado eletronicamente por HELENA MARTA SALGUEIRO ROLO, 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 3161287893 e chave de acesso a65b9f98 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HELENA MARTA SALGUEIRO ROLO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-07-2026 19:32. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

DESPACHO Nº 00494/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 21000.014104/2022-95

INTERESSADOS: UNICAFE COMPANHIA DE COMERCIO EXTERIOR - UNICAFE E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concorde com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer n. **00076/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. À Coordenação Administrativa 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 SIPRI e publicação.

Brasília, 19 de julho de 2026.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA

Consultora Jurídica

Controladoria-Geral 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) 21000014104202295 e da chave de acesso a65b9f98



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, 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 3294050022 e chave de acesso a65b9f98 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-07-2026 14:16. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
