



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 579/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 21000.014104/2022-95

INTERESSADOS:

LIONS CERTIFICAÇÃO E CONTROLE LTDA;

UNICAFÉ COMPANHIA DE COMÉRCIO EXTERIOR.

ASSUNTO

Análise de regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 21000.014104/2022-95, instaurado na Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) em desfavor das pessoas jurídicas LIONS CERTIFICAÇÃO E CONTROLE LTDA (CNPJ 19.670.968/0001-53) e UNICAFÉ COMPANHIA DE COMÉRCIO EXTERIOR (CNPJ 28.154.680/0001-17).

REFERÊNCIAS

Decreto nº 5.759, de 17 de abril de 2006 (promulga o texto da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIPV), aprovado na 29ª Conferência da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO, em 17 de novembro de 1997);

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022;

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

Instrução Normativa MAPA nº 71, de 13 de novembro de 2018;

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de PAR instaurado pelo Corregedor do MAPA em 15/8/2022 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).

1.2. Consta dos autos que a LIONS emitiu, em favor da UNICAFÉ, um certificado fitossanitário, cujo objeto consiste na certificação de que o café exportado pela UNICAFÉ foi inspecionado e encontrava-se livre de pragas (2913169).

1.3. O CF é um documento oficial cuja expedição é atribuição exclusiva dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFAs) do MAPA, e tem por função certificar, perante autoridades sanitárias de países signatários da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIPV), que os produtos de origem vegetal exportados pelo Brasil encontram-se livres de pragas. Sua emissão no Brasil é regulamentada pela Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, a qual condiciona a emissão do certificado à indicação, pelo exportador, de que a organização nacional de proteção fitossanitária (ONPF) do país importador impõe a certificação fitossanitária como requisito para admissão dos produtos vegetais em seu território.

1.4. Diante da emissão de CF particular, em 23/8/2022, a comissão 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).

1.5. Intimada, a UNICAFÉ apresentou defesa em 21/9/2022, 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).

1.6. 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).

1.7. Aberta a instrução, procedeu-se à oitiva de três testemunhas arroladas pelas defesas (2913451, 2913481 e 2913486).

1.8. Encerrada a instrução, as processadas reiteraram as razões de suas defesas (2913518 e 2913529).

1.9. Em 15/12/2022, lavrou-se relatório final, no qual se 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).

1.10. As processadas foram intimadas para se manifestarem sobre o relatório final, tendo a UNICAFÉ impugnado seus

termos (2913571), ao passo que a LIONS manteve-se inerte.

- 1.11. Por decisão do Secretário de Integridade Privada exarada no processo SEI nº 00190.102709/2023-53, os autos foram avocados pela CGU (2880386).
- 1.12. Por fim, os autos vieram a esta Coordenação-Geral para análise e providências.
- 1.13. É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA CGU

- 2.1. O § 2º do artigo 8º da Lei nº 12.846/2013 dispõe que *"no âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência [...] para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento."* De modo mais analítico, o inciso III do § 1º do artigo 49 da Lei nº 14.600/2023 dispõe que compete à CGU *"acompanhar e, quando necessário, avocar tais procedimentos em curso em órgãos e entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas, [...]".*
- 2.2. No exercício dessa atribuição, foi instaurado nesta Coordenação-Geral o processo nº 00190.102709/2023-53, no bojo do qual se determinou a avocação deste e de outros PARs em trâmite na Corregedoria do MAPA para exame de sua regularidade e, eventualmente, providenciar a correção de falhas.
- 2.3. Ademais, 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 dos produtos exportados, o que atrai a competência da CGU prevista 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 [...]".*
- 2.4. 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.

3. REGULARIDADE FORMAL DO PAR

- 3.1. Superada a questão acerca da competência da CGU, faz-se a análise da regularidade formal do PAR, nos termos do artigo 23 da IN CGU nº 13/2019.
- 3.2. 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. A portaria de instauração contém os requisitos do caput e do § 1º da IN CGU nº 13/2019; e foi devidamente publicada no Diário Oficial da União em 15/8/2022, nos termos do § 2º do mesmo artigo (2913245).
- 3.3. As notas de indicição contém todos os requisitos previstos no artigo 17 da mesma IN (2913252 e 2913255).
- 3.4. Após a indicição, os representantes das pessoas jurídicas foram devidamente intimados, por meio eletrônico, para apresentarem defesa no prazo de 30 dias, de acordo com o caput do artigo 16 da mesma IN. Os instrumentos de intimação contém todos os requisitos previstos no § 1º do mesmo artigo (2913270 e 2913275).
- 3.5. 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 da multa, o qual foi feito em autos apartados (21000.086642/2022-81 e 21000.086640/2022-92). No entanto, considerando-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 referentes à dosimetria das sanções da LIONS e da UNICAFÉ foram juntados a estes autos, respectivamente, por meio dos documentos 3090404 e 3090407.
- 3.6. Por fim, a comissão encerrou os trabalhos em 15/12/2022, antes do termo final do prazo de 180 dias concedido na portaria de instauração (2913554), de modo que não houve prática de atos sem que os agentes estivessem investidos de competência para tanto.

4. NECESSIDADE DE JULGAMENTO CONJUNTO DESTES PAR E DOS DEMAIS EM QUE AS MESMAS PESSOAS JURÍDICAS SÃO PROCESSADAS

- 4.1. Em decorrência da Operação Fito Fake, a Corregedoria do MAPA identificou 20 relações comerciais em que figuraram, de um lado, a empresa emissora do certificado e, de outro, a empresa exportadora que solicitou sua emissão; e considerou cada uma dessas relações como fatos isolados, dando ensejo à instauração de 20 PARs.
- 4.2. 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 e 21000.043066/2022-88, em decorrência da emissão de certificados fitossanitários em favor de outras pessoas jurídicas. Outrossim, a UNICAFÉ também foi indiciada no PAR nº 21000.020009/2022-21, em decorrência da emissão de certificado em seu favor por outra pessoa jurídica.
- 4.3. Todavia, cotejando-se os objetos deste PAR e dos citados acima, verifica-se que os fatos investigados e as condutas imputadas aos entes são idênticos. Com efeito, as questões de direito debatidas em todos os PARs são as mesmas, havendo apenas uma divergência fática, qual seja, a pessoa jurídica emissora ou beneficiária da emissão do CF. 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 pelas pessoas jurídicas em todos os PARs são idênticas.

4.4. 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.

4.5. Nesse sentido, é importante ressaltar que a CGU entende ser aplicável ao regime de responsabilização da Lei nº 12.846/2013 o instituto da 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.

4.6. 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.

4.7. 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.

4.8. Outrossim, a instauração de processos distintos para responsabilização por atos lesivos conexos, praticados em continuidade pela mesma pessoa jurídica, vai de encontro ao princípio da eficiência, na medida em que implica na designação de diversas comissões para análise dos mesmos elementos e na 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.

4.9. Por fim, o processamento paralelo por quatro comissões pode acarretar a imposição de diversas 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 num mesmo PAR, 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).

4.10. **Isso posto, entende-se que este PAR e os de nº 21000.013909/2022-11, 21000.021771/2022-24, 21000.043066/2022-88 e 21000.020009/2022-21 devem ser julgados em conjunto, a fim de evitar eventual aplicação de duas sanções por atos lesivos praticados pela mesma pessoa jurídica em continuidade.**

5. ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO SOBRE O RELATÓRIO FINAL

5.1. 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. A fim de subsidiar a decisão da autoridade julgadora, faz-se a seguir análise dos argumentos trazidos pela processada.

• ARGUMENTO PRELIMINAR 1: Suspeição. Imparcialidade da comissão.

5.2. Alega a defesa que a comissão é suspeita, pois seus membros demonstraram ser parciais. De acordo com as alegações finais:

[...] 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').

Análise

5.3. A irrisignação da defesa não procede.

5.4. Com efeito, ao arguir a parcialidade dos membros da comissão, a defesa deve fundamentar sua arguição numa das hipóteses de impedimento ou de suspeição previstas, respectivamente, nos artigos 18 e 20 da Lei nº 9.784/1999, o que não ocorreu. O simples fato de a comissão ser formada por servidores do órgão potencialmente lesado não a torna presumidamente parcial, pois não há como se inferir, apenas por isso, que os integrantes da comissão possuem interesse na matéria.

5.5. Aliás, se se acolhesse esse entendimento, o caput do artigo 8º da Lei nº 12.846/2013 se tornaria letra morta, visto

que atribui à autoridade máxima do órgão ou entidade lesada a instauração e o procedimento de PAR em face do suposto ente infrator. Se o julgamento do processo e a imposição das respectivas sanções são feitos pelo dirigente máximo do ente lesado sem que se fale em parcialidade, não há razão para se entender que a condução do processo por servidores integrantes do órgão seja presumidamente tendenciosa, devendo haver prova da alegada tendenciosidade.

5.6. Outrossim, não há que se falar em imparcialidade apenas porque a comissão recomendou a rejeição de todos os argumentos da defesa e manteve o entendimento exposto nos termos de indicição. A comissão possui liberdade para formar sua convicção a partir das provas produzidas, atribuindo a elas o valor que entender devido, desde que de forma motivada. Mais uma vez, ressalta-se que cabia à defesa provar que a rejeição total dos argumentos defensivos decorreu do interesse dos membros da comissão no resultado do processo, ônus do qual ela não se desincumbiu.

5.7. Por fim, a comparação feita entre o PAR e os procedimentos investigativos e processos judiciais penais não procede. A despeito das semelhanças com o sistema de responsabilização penal, o sistema sancionador administrativo possui regras próprias que o distinguem. Enquanto no processo penal, o Estado assume diversas funções por meio de órgãos independentes (polícia judiciária, membros do Ministério Público, do Poder Judiciário e eventualmente da Defensoria Pública), no processo administrativo de responsabilização, por determinação legal, todos os sujeitos fazem parte da estrutura do mesmo órgão ou entidade, sem que isso acarrete presunção de parcialidade de qualquer dos envolvidos. Ressalta-se que, ao contrário do que afirma a defesa, a comissão não julga o processo, mas apenas o instrui e, ao final, recomenda à autoridade julgadora a adoção das medidas que entende pertinentes, cabendo a esta o efetivo julgamento, podendo inclusive decidir de maneira contrária à recomendação da comissão.

5.8. **Portanto, recomenda-se a rejeição deste argumento, pois não se comprovou a ocorrência das hipóteses previstas nos artigos 18 e 20 da Lei nº 9.784/1999, não havendo que se falar em impedimento ou suspeição dos membros da comissão.**

• ARGUMENTO PRELIMINAR 2: Cerceamento de defesa. Apresentação de prova após o fim da instrução. Falta de concessão de prazo para exercício do contraditório.

5.9. Alega a defesa que a comissão não observou o contraditório, pois o relatório final trouxe prova inédita, sobre a qual a defesa não teve oportunidade de se manifestar. Nos termos das alegações finais:

Conforme se verifica da análise dos autos, parte da fundamentação da defesa da Peticionante se deu em razão do documento em análise (suposto certificado fitossanitário) não se tratar, sequer, de um certificado particular, mas apenas um rascunho que poderia se tornar, quem sabe um dia, um laudo agrônomo particular oferecido ao mercado pela indiciada Unicafê.

Tal afirmativa foi confirmada em depoimento, nestes autos, vale dizer, pelo diretor da empresa emissora do documento.

A Peticionante, por sua vez, logrou êxito em demonstrar que o tal "papel" apresentado pela Comissão (como suposta prova de que havia sido emitido certificado fitossanitário em favor da Requerente) não se tratava de um laudo, ou mesmo um certificado, pois falta a ele diversas (todas) características dos verdadeiros documentos expedidos para a finalidade de exportação.

[...]

Mais adiante, no item de número 6.3 "b" do Relatório Final, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização realizou produção de nova prova, sem qualquer ciência da Peticionante.

Veja-se que neste item, à fl. 16 do Relatório, é juntada uma suposta 'certidão' extraída do sítio eletrônico da coindiciada Lions, em consulta realizada em 14/12/2022, às 18h36, o que em tese validaria a emissão de um certificado fitossanitário oficial.

TODAVIA, A COMISSÃO NÃO O APRESENTA. E assim não faz porque ele não existe. Simples assim.

Veja-se que há a suposta validação do tal "certificado", mas não há a apresentação dele. Logo, vale o questionamento: onde está, nos autos, referido "certificado"? Valem mais outros questionamentos: para a Comissão tudo pode para a responsabilização da pessoa jurídica? Vale responsabilizar sem prova oficial (certificado) que, segundo seus próprios critérios, não são válidos? Vale a responsabilização com base em documento que "faça as vezes" do documento que ela julga "oficial"?

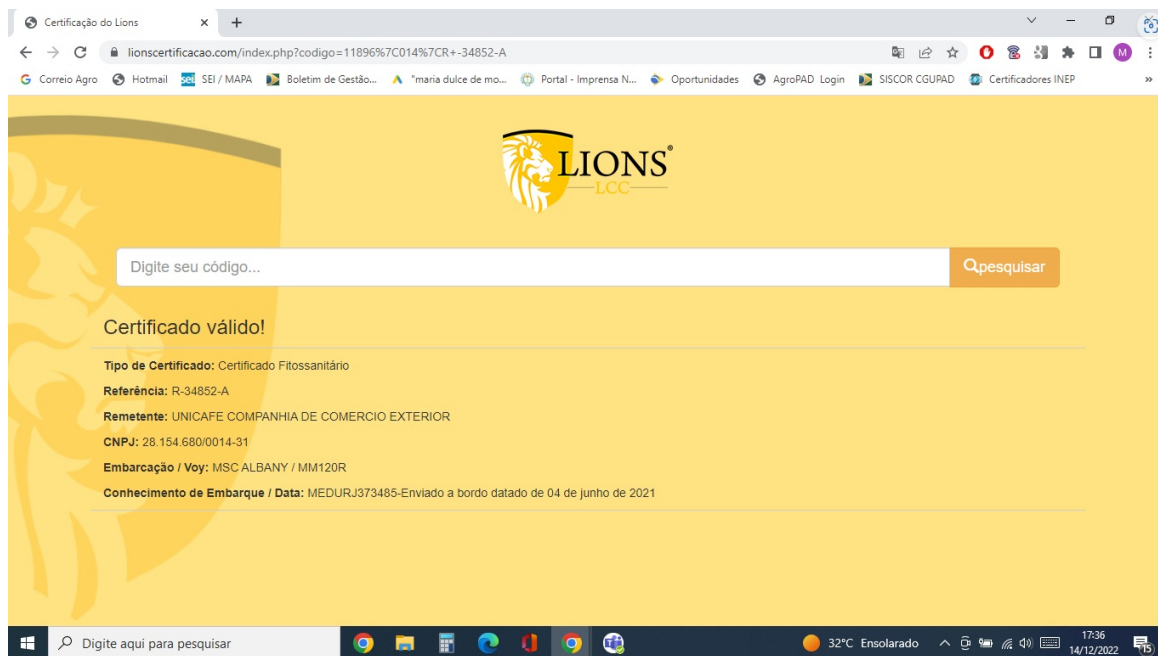
[...]

Logo, com a juntada daquela "certidão de consulta", na etapa final do processo (mas em sua fase instrutória), sem a oportunizar a Peticionante questionar a quem quer que seja a razão pela qual determinado site validou algo (ou não validou, mas apenas emitiu uma informação a ser comprovada, não se sabe, posto que à parte não foi oportunizado nada...) que não chegou a existir ou, se existiu, onde estaria, já que não foi apreendido ou apresentado por quem quer que seja, o que se vê e demonstra é a inválida e ilegal produção de prova em detrimento do contraditório, sem possibilidade de defesa alguma.

Análise

5.10. O trecho do relatório final ao qual a defesa impugna possui o seguinte teor:

A alegação que o Certificado R-34852-A é apenas um 'draft' (rascunho) não prospera, pois em consulta ao próprio site da empresa, endereço informado no rodapé do certificado (Prova 02 -20175169 - Pág. 2), através do link <https://lionscertificacao.com/index.php?codigo=11896%7C014%7CR+-34852-A> (consulta realizada na data de 14/12/2022 às 18:36h - Horário de Brasília), constata-se que se trata de um certificado válido, demonstrando que o certificado foi emitido realmente, ratificando todos os dados/informações do mesmo, como: tipo de certificado, referência, remetente, CNPJ, embarcação/voy e conhecimento de embarque/data, comprovando que a empresa realizava essa atividade, vejamos:



5.11. De fato, a adoção, como fundamento do relatório final, de elemento de prova sobre o qual a pessoa jurídica processada não teve oportunidade prévia de se manifestar, em tese, vulnera a garantia do contraditório assegurada pelo artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

5.12. Não obstante, em consonância com o princípio *pas de nullité sans grief*, a anulação do relatório final condiciona-se à demonstração de que o alegado vício de motivação acarretou efetivo prejuízo à parte que suscita a nulidade.

5.13. Nesse sentido, cumpre ressaltar que a edição do relatório final não põe termo à fase contraditória do Processo Administrativo de Responsabilização, uma vez que o artigo 12 do Decreto nº 11.129/2022 e o artigo 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019 asseguram à defesa o direito de se manifestar sobre as conclusões da comissão processante antes do encaminhamento dos autos à autoridade julgadora.

5.14. No caso concreto, embora a defesa não tenha tido oportunidade de se manifestar sobre o elemento probatório antes da elaboração do relatório final, **o vício restou sanado quando lhe foi franqueada a manifestação sobre o referido relatório**, ocasião em que tomou ciência da existência do documento e pôde se pronunciar sobre ele, inclusive para infirmar sua validade, como efetivamente o fez.

5.15. Desse modo, eventual nulidade da prova restou superada pela sua submissão ao contraditório, ainda que em momento posterior à edição do relatório final, razão pela qual não se mostra imperiosa a anulação do relatório final ou de qualquer ato da comissão.

• ARGUMENTO DE MÉRITO 1: Valoração equivocada das provas. Atipicidade das condutas

5.16. Aduz a defesa que a comissão, ao analisar os elementos produzidos no inquérito policial, não considerou que a situação fática apurada neste PAR é distinta da relacionada às demais pessoas investigadas. Nos termos da manifestação:

Note-se que todas as informações e até mesmo capitulações legais dadas no inquérito policial são decorrentes de crimes supostamente cometidos pelas pessoas físicas e jurídicas que são investigadas naquele inquérito, no qual a Peticionante sequer figurou.

Da análise da documentação lá disposta resta evidente que algumas investigadas se utilizavam de selos públicos, carimbos e assinaturas de cargos públicos, inclusive já inexistentes, em papel com timbres oficiais e, pior, para utilização em vendas para países que exigem certificado do MAPA.

Por sua vez, mediante simples leitura da peça de defesa, a Peticionante mostrou cristalina constatação (mediante fundamentos e provas) de que o caso destes autos não guarda a menor ou qualquer relação com o narrado acima.

De outra banda, a Comissão processante, para instaurar o presente processo, além de trazer a ideia de que se trata de 'tudo a mesma coisa', no Termo de Indiciamento simplesmente utilizou de toda a capitulação legal que a Polícia Federal está se pautando naqueles casos.

Ademais, o Relatório se utilizou de todos os depoimentos prestados na Polícia Federal como se o presente caso fosse o mesmo tratado naquele inquérito.

Todas as provas da responsabilização, que se repetiram no Relatório Final (Provas 01 a 09, fls. 2-4), se referem à coindiciada LIONS.

Por sua vez, as únicas que se direcionam à Peticionante UNICAFÉ são a de número 02, que trata justamente do rascunho, que não se sabe de onde foi retirado, haja vista que as diligências na empresa Lions restaram inexitas, e a de número 08, que trata do depoimento da Sra. Viviane, que apenas e tão somente afirma já ter feito serviços para a Unicafé. Apenas e tão somente isto.

Vale o registro do fato de que a Sra. Viviane ter afirmado, simplesmente declarado que sua empresa já tenha prestado serviços para a Unicafé não tem o condão de validar um documento estéril, como o rascunho apresentado como suposta prova,

notadamente outras supostas provas que não guardam qualquer relação com a ora Peticionante.

Veja-se que o absurdo e a ilegalidade é tão evidente que até mesmo a prova de número 05 (fls. 2) diz respeito a um DOCUMENTO EMITIDO POR OUTRA PESSOA JURÍDICA, QUE SEQUER FIGURA NESTES AUTOS (MANGA COFFEE) e que EM NADA SE RELACIONA com a UNICAFÉ. Note-se que o texto nele contido sequer se assemelha ao texto do rascunho posto na prova 02 (fls. 2).

Adiante, adentrando na análise feita pela Comissão sobre os depoimentos a ela prestados (item 3.2.1), o resultado é sempre o mesmo, ou seja, de que à Comissão só interessou aquilo que queriam ouvir, produzir, ou, ainda, sobre o que já compactuava com a tendência de responsabilizar os possíveis envolvidos. Qualquer outra informação que não corrobore a intenção em responsabilizar se tornou sem importância; veja-se, à guisa de exemplo, o item I da página 6 do Relatório:

[...]

Por sua vez, o item 4.15 do Relatório Final expressa bem a tendenciosidade de referido parecer, pois há a afirmação de que a Unicafé pagou pelo documento com o fim de se utilizar, afirmando ainda que foi por vias diversas das legais:

[...]

Diante do afirmado, questiona-se:

onde se encontra o certificado que representaria o rascunho que faz parte dos autos?

onde consta o comprovante de pagamento pelo suposto serviço?

onde está a prova de que o suposto certificado foi utilizado ou sequer solicitado?

o que a Comissão de Responsabilização quer dizer quando se refere a "obtenção de certificado por vias diversas das legais"?

A última pergunta tem relevância especial, pois a mercadoria expressada no referido rascunho realmente foi remetida para país que não exige certificação oficial, para o qual jamais a empresa Peticionante conseguiria a emissão de certificado fitossanitário pelo Ministério da Agricultura.

Relativamente aos argumentos jurídicos que legitimam a emissão de laudo com especificações fitossanitárias, a Comissão se ateve a repetir todos os argumentos do Termo de Indiciamento, ou seja, os mesmos que já existiam antes da apresentação da defesa. É como se a defesa não existisse.

Tal tema se fez relevante, pois a Peticionante afirma seu direito no sentido da possibilidade de emissão de laudo particular para venda ao importador residente em país não signatário da Convenção, mediante fundamentação jurídica em leis e decretos federais que legitimam a emissão desse tipo de laudo por profissionais da engenharia agrônoma.

Análise

5.17. A (a)tipicidade da conduta diante do fato de que o CF constante dos autos constitui mero rascunho foi objeto de apreciação da comissão. Sobre o tema, consta no relatório final:

Ficou comprovado que o Certificado R-34852-A (Prova 02 -20175169) não era uma mera minuta, mas sim um Certificado Válido, conforme depreende-se do item 6.3b abaixo elencado do presente relatório. Complementa-se ainda que independentemente se o documento era uma minuta ou não, a infração efetivamente ocorreu, uma vez que a tipificação da conduta imputada ao ente privado e descrita na Lei Anticorrupção é do tipo formal, de modo que a consumação independe de resultado material.

5.18. O item 6.3b citado no excerto acima é aquele transcrito na análise do argumento preliminar nº 2 desta Nota Técnica, no qual a comissão reproduz captura de tela que, em tese, demonstra que o rascunho de CF objeto destes autos foi aperfeiçoado e materializou CF que efetivamente foi utilizado pela UNICAFÉ.

5.19. Isso posto, respeitado o entendimento da comissão, entende-se que o fato de o documento apreendido constituir mera minuta é relevante para fins de caracterização de ato lesivo à administração pública.

5.20. Com efeito, a responsabilização administrativa exige a presença de fato típico e materialmente ofensivo. Ainda que a responsabilidade da pessoa jurídica prevista na Lei nº 12.846/2013 seja objetiva quanto ao elemento subjetivo, subsiste a necessidade de verificação da adequação típica da conduta.

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.

5.23. No caso concreto, é incontroverso que o Certificado Fitossanitário apreendido pela Polícia Federal na sede da LIONS (2913169) consiste em mera minuta, diante da ausência de elementos essenciais à caracterização de um documento perfeito, tais como data de emissão, identificação e assinatura do agente técnico inspetor e indicação do destino dos itens vegetais supostamente vistoriados. O documento, portanto, não é suficiente, por si só, para comprovar a materialidade do ato lesivo objeto da apuração.

5.24. Com o intuito de demonstrar que a minuta teria sido finalizada e utilizada para dificultar a atividade fiscalizatória do MAPA, a comissão buscou verificar a autenticidade do documento no sítio eletrônico da LIONS, tendo obtido como resultado da pesquisa a informação de que o certificado seria válido, bem como dados relativos ao tipo de certificado, ao nome e número de inscrição no CNPJ do exportador, à data de embarque e ao nome da embarcação.

5.25. Todavia, ainda que a captura de tela reproduzida no relatório final indique que o documento foi finalizado em data

posterior à edição do rascunho, não há prova de que ele tenha sido apresentado a órgão ou agente público, nem tampouco de que ele tenha sido inserido em procedimento administrativo fiscalizatório ou, de qualquer modo, posto em circulação externa.

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.

5.28. Não falta razão à comissão ao afirmar que apenas os agentes do MAPA detêm competência para emissão do CF, conforme determinava o artigo 17 da Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, vigente na época dos fatos, o qual era 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.

5.29. Todavia, respeitado o entendimento da comissão, a comprovação de que o Estado importador exigia a emissão de CF oficial para autorizar a entrada dos produtos vegetais é indispensável à subsunção dos fatos ao ato lesivo tipificado no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.

5.30. 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).

5.31. Se não havia necessidade de deflagração de procedimento de fiscalização, visto que o MAPA não emite CFs para exportações a países que não o exigem, é logicamente impossível se defender que tenha ocorrido burla à fiscalização, pelo simples fato de que não havia atividade fiscalizatória a ser exercida pelo MAPA a fim de certificar as condições fitossanitárias dos produtos, o que afasta a incidência do inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.

5.32. Isso posto, não consta nos autos 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.**

5.33. Desse modo, não é possível afirmar, com a segurança exigida para o exercício do poder administrativo sancionador, que as pessoas jurídicas processadas tenham atuado de modo a obstruir ou fraudar a atuação fiscalizatória do MAPA.

5.34. 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.

5.35. Naqueles processos, ao acolher as Notas Técnicas nº 2679 e 2680/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (2918570 e 2918579, respectivamente), o Ministro de Estado da CGU reconheceu que a inexistência de prova que ateste a exigência de emissão de CF pelo país exportador na data dos fatos, aliada à ausência de atributos próprios de documentos oficiais, afasta a possibilidade de subsunção das condutas ao art. 5º, V, da Lei nº 12.846/2013, diante da inexistência de atividade de fiscalização a ser dificultada ou embaraçada e da inaptidão para induzir autoridades estrangeiras em erro.

5.36. **Portanto, ante a ausência de provas suficientes de materialidade de conduta apta a dificultar atividade fiscalizatória do MAPA ou de agentes estrangeiros, a conduta imputada às pessoas jurídicas não se amolda ao tipo infracional previsto no inciso V do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, restando descaracterizada a tipicidade administrativa sob esse enquadramento.**

5.37. Outrossim, conquanto as pessoas jurídicas não tenham impugnado especificamente o enquadramento das condutas nos incisos II e III do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, também não há indícios da prática dos atos lesivos tipificados nestes dispositivos.

5.38. 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.

5.39. À luz do conjunto probatório, contudo, verifica-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. Não há qualquer evidência de ocultação do interessado, do beneficiário final 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.

5.40. A reconstrução dos fatos tampouco aponta para a ocultação de sujeitos envolvidos: a LIONS é expressamente indicada como exportadora; a UNICAFÉ figura de modo transparente como emissora dos certificados; e inexistente indicação de mecanismos voltados à dissimulação patrimonial, identitária ou decisória. O próprio formato e apresentação dos certificados reforçam essa conclusão, na medida em que ostentam os logotipos das pessoas jurídicas acusadas, afastando qualquer intenção de ocultação ou fraude.

5.41. **Diante desse cenário, ausentes os pressupostos materiais de ocultação ou dissimulação de interesses, a**

conduta atribuída não se amolda ao tipo infracional previsto no art. 5º, inciso III, da Lei nº 12.846/2013, restando descaracterizada a tipicidade administrativa sob esse enquadramento.

5.42. No que se refere ao art. 5º, inciso II - que trata do financiamento, custeio, patrocínio ou subvenção de atos lesivos -, cumpre ressaltar que se trata de tipo infracional de natureza acessória, cuja configuração depende, necessariamente, da prática anterior ou concomitante de outro ato lesivo tipificado na própria Lei, cometido por terceiro e apoiado pela pessoa jurídica investigada.

5.43. Assim, 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.

5.44. No caso em exame, conforme exposto nos tópicos antecedentes, 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.

5.45. **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.**

5.46. **Portanto, entende-se que este argumento deve ser acolhido, e, consequentemente, o arquivamento deste 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.**

• **ARGUMENTO DE MÉRITO 2: impugnações à dosimetria da multa.**

5.47. Sustenta a defesa que a comissão, ao realizar a dosimetria da multa recomendada, deixou de observar a alínea *a* do inciso II do artigo 25 do Decreto nº 11.129/2022. Não obstante se entenda que as pessoas jurídicas processadas não devem ser responsabilizadas, faz-se a análise deste argumento com vistas a subsidiar a decisão da autoridade julgadora em caso de desacolhimento da recomendação de arquivamento do PAR. De acordo com as alegações finais:

No Relatório Final há a afirmação de que 'Não é possível no presente caso, neste momento, identificar a vantagem pretendida ou auferida pelo Ente Privado com a prática dos atos ilícitos deste processo, razão pela qual deve-se utilizar como parâmetro os limites máximos e mínimos relativos ao Faturamento Bruto.' (item 1.10)

Tal afirmação soa minimamente estranha, pois todos os dados da operação de exportação referentes ao laudo tido como 'ilegal' estão nos autos. Tal compra e venda perfez um total de 320 sacos de café conforme se extrai do documento de item SEI 24097311, bem como no próprio laudo agrônomo objeto deste processo, em seu item de nº 7, no qual comprovam quantos sacos foram exportados.

A Comissão teria plena condição de chegar ao valor relativo à exportação realizada mediante mera consulta à cotação de preços do mercado de café à época dos fatos, ou intimando a Peticionante para que fornecesse a nota fiscal da operação (ao que parece, não o fizeram propositalmente).

Preferiram instaurar processo sigiloso perante a Receita Federal do Brasil para extrair informações de seu faturamento e, somente no final deste processo, deram ciência sobre tal diligência.

Somente para fins de reforço argumentativo, vale dizer que em fase de Relatório Final, buscando a responsabilização, a Comissão realizou a consulta no site da coindiciada Lions, conforme já explicitado, mas, por outro lado, visando verificar o preço da saca de café, ou solicitar mais dados da operação, assim não o fizeram...

Tal ato demonstra, mais uma vez, o ímpeto de responsabilizar, e de maneira extremamente rigorosa (bem como ilegal, conforme adiante se verá).

Isso porque um dos parâmetros para a aplicação da multa é a vantagem auferida com a operação e, na falta desta, o último faturamento da indiciada.

Como se viu, o total da exportação perfez a monta de R\$ R\$ 166.363,28 (cento e sessenta e seis mil, trezentos e sessenta e três reais e vinte e oito centavos) conforme nota fiscal e extrato simplificado DU-E, anexos (docs. 01 e 02), tudo conforme os dados constantes no documento SEI 24097311.

É importante frisar que a Lei 12.846/2013 e o Decreto 11.129/2022, que a regulamenta, impõem limites ao arbitramento da multa.

Já o valor da vantagem auferida também encontra guarida na legislação.

Assim, por apego ao debate, ainda que se admitisse por hipótese a responsabilização, levando-se em consideração que o critério máximo é o de três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida (art. 25, II, 'a'), este seria de R\$ 499.089,844 (quatrocentos e noventa e nove mil, oitenta e nove reais e oitenta e quatro centavos), mesmo se considerássemos todo o valor da operação, e não apenas o lucro dela advindo.

Já pelo critério mínimo do art. 25, I, 'a', o valor seria de R\$ 1.322.186,005 (um milhão, trezentos e vinte e dois mil, cento e oitenta e seis reais).

Dessa forma, levando-se em consideração o disposto no §1º do art. 25, tem-se que o maior valor entre os dois resultados é que deveria ser aplicado (caso fosse devido), jamais a quantia constante em malsinado Relatório.

Análise

5.48. Os argumentos da defesa são coerentes.

5.49. Com efeito, o artigo 25 do Decreto nº 11.129/2022 dispõe:

"Art. 25. Em qualquer hipótese, o valor final da multa terá como limite:

[...]

II - máximo, o menor valor entre:

- a) três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida, o que for maior entre os dois valores;
- b) vinte por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre vendas; ou
- c) R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), na hipótese prevista no art. 21, desde que não seja possível estimar o valor da vantagem auferida."

5.50. A comissão afastou o parâmetro previsto na alínea *a* acima transcrita, sob a justificativa que *"não é possível no presente caso, neste momento, identificar a vantagem pretendida ou auferida pelo Ente Privado com a prática dos atos ilícitos deste processo"* (itens 1.10 do documento 3090407 e 1.8 do documento 3090404).

5.51. Respeitado entendimento em sentido diverso, parece-nos que há meios disponíveis para se estimar o valor pecuniário da vantagem auferida ou pretendida pela pessoa jurídica. O CF objeto deste PAR refere-se à exportação de 19.200 quilogramas de café *arábica* da safra 2020/2021, realizada em 4/6/2021 (2913169). Ainda que não seja possível aferir o valor exato da vantagem obtida pela exportadora, é razoável concluir que o valor da vantagem não pode ser superior ao montante bruto obtido com a exportação desses produtos.

5.52. A fim de se estimar esse valor, poder-se-ia, por exemplo, verificar o preço mínimo da saca de café *arábica* da safra 2020/2021, valor fixado pelo próprio MAPA por meio da [Portaria nº 66, de 3/3/2020](#). Outrossim, poder-se-ia consultar o preço médio da saca de café na data da exportação em páginas na internet mantidas por entidades voltadas ao acompanhamento do mercado de commodities agropecuárias. Ainda, era possível a consulta à nota fiscal relativa à exportação em questão. Ainda, era possível a consulta à nota fiscal relativa à exportação em questão.

5.53. Deve-se ponderar, entretanto, que é dever das partes do processo agir de forma colaborativa com vistas ao esclarecimento dos fatos, de modo que elas devem trazer aos autos, no momento oportuno, os documentos que entendem pertinentes para subsidiar a decisão da autoridade julgadora.

5.54. No caso, a UNICAFÉ juntou aos autos cópia da nota fiscal da operação de exportação dos produtos referentes ao CF objeto do PAR apenas nas alegações finais, quando a comissão já havia exarado sua opinião acerca da dosimetria da multa. Se a defesa esperava que a nota fiscal fosse utilizada como parâmetro para definição do valor da vantagem obtida, era seu dever apresentá-la junto à peça defensiva ou, no máximo, até o prazo concedido para que ela se manifestasse sobre as provas produzidas no decorrer da fase instrutória do processo, a fim de assegurar a análise de seus argumentos pela comissão.

5.55. Não obstante, não havendo indícios de inidoneidade das notas fiscais apresentadas pela UNICAFÉ nestes autos e nos do PAR nº 21000.020009/2022-21, **recomenda-se o acolhimento das razões da defesa e, em caso de condenação, a adoção, como parâmetros de definição dos limites mínimo e máximo da multa, a soma dos valores das notas fiscais referentes à exportação dos produtos vegetais objetos dos CFs.**

6. PRESCRIÇÃO

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.

7. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES

7.1. Não obstante a recomendação de arquivamento do PAR, passa-se à análise da dosimetria recomendada pela comissão, a fim de verificar sua regularidade em caso de acolhimento da recomendação de responsabilização exposta no relatório final.

7.2. Como já exposto, as 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.

7.3. 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 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. A dosimetria será feita com base nas cinco etapas descritas 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.

• LIONS

I - Definição da base de cálculo

7.4. A base de cálculo adotada pela comissão foi o 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:

<i>Receita Bruta (R\$)</i>	<i>Tributos (R\$)</i>	<i>Receita Bruta – Tributos (R\$)</i>
713.711,69	41.272,35	672.439,34

II - Definição da alíquota

7.5. Tendo em vista a recomendação de unificação dos cálculos, os valores correspondentes à alíquota eventualmente aplicável foram recalculados nos seguintes termos:

II.I - Critérios de majoração da alíquota (art. 22 do Decreto nº 11.129/2022):

<i>Critério</i>	<i>%</i>	<i>Justificativa</i>
I - concurso de atos lesivos;	2,5	A pessoa jurídica emitiu seis CFs, de modo que foram praticados seis atos materiais que se enquadrariam no mesmo tipo (art. 5º, V).
II - tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	3	A sócia-administradora Viviane Pereira Farias da Silva declarou à PF que tinha ciência da emissão dos CFs.
III - interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;	0	Não há prova de que houve interrupção de serviço público, execução de obra ou entrega de bens.
IV - situação econômica do infrator que apresente índices de solvência geral e de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	0	Não foi possível verificar a situação econômica da pessoa jurídica.
V - reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior;	0	Não há registro de condenação pretérita no CNEP.
VI - valor dos contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres mantidos com o órgão ou a entidade lesada;	0	Não foram localizados contratos celebrados com a administração pública federal.
<u>Soma das agravantes</u>	<u>5,5</u>	

II.II - Critérios de atenuação da alíquota (art. 23 do Decreto 11.129/2022)

<i>Critério</i>	<i>%</i>	<i>Justificativa</i>
I - não consumação da infração;	0	A infração é formal e se consumou com a emissão e utilização do CF particular.
II - comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	1	O valor da vantagem indevida não foi quantificado pela comissão; e não houve dano ao erário em decorrência do ato lesivo.
III - grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0	A pessoa jurídica não colaborou de forma significativa com a investigação.
IV - admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo;	0	Não houve admissão voluntária da responsabilidade.
V - comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade;	0	Não foi comprovada a existência de programa de integridade.
<u>Soma das atenuantes</u>	<u>1</u>	

II.III - Valor da alíquota

7.6. O valor da alíquota corresponde à soma dos valores correspondentes aos percentuais atribuídos aos critérios majorantes, subtraídos os valores correspondentes aos percentuais atribuídos aos critérios atenuantes:

Soma dos percentuais referentes aos critérios majorantes (M)	5,5%
Soma dos percentuais referentes aos critérios atenuantes (A)	1%
<u>Alíquota (M-A)</u>	<u>4,5%</u>

III - Definição da multa preliminar

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

Base de cálculo (BC)	R\$ 672.439,34
Alíquota (Al)	4,5%

<u>Multa preliminar (BC x Al)</u>	<u>R\$ 30.259,77</u>
--	-----------------------------

IV - Fixação dos limites mínimo e máximo

7.8. Na quarta etapa, devem ser 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:

0,1% da base de cálculo	R\$ 672,44
Valor da vantagem auferida	Não estimado
<u>Limite mínimo</u>	<u>R\$ 672,44</u>

7.9. 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:

20% da base de cálculo	R\$ 134.487,87
3x valor da vantagem auferida ou pretendida	Não estimado
<u>Limite máximo</u>	<u>R\$ 134.487,87</u>

V - Definição do valor definitivo da multa

7.10. Tendo em vista que o valor da multa preliminar é superior ao limite mínimo e inferior ao limite máximo, não há necessidade de calibração, de modo que o valor definitivo da multa, em caso de responsabilização da UNICAFÉ, deve corresponder a **R\$ 30.259,77**.

Base de cálculo	R\$ 672.439,34
Alíquota	4,5%
Limite mínimo	R\$ 672,44
Limite máximo	R\$ 134.487,87
<u>Valor da multa</u>	<u>R\$ 30.259,77</u>

• UNICAFÉ

I - Definição da base de cálculo

7.11. A base de cálculo adotada pela comissão foi o 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 280/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 27 de outubro de 2022:

<i>Receita Bruta (R\$)</i>	<i>Tributos (R\$)</i>	<i>Receita Bruta – Tributos (R\$)</i>
1.329.489.902,80	7.303.469,44	1.322.186.433,36

II - Definição da alíquota

7.12. Tendo em vista a recomendação de unificação dos cálculos, os valores correspondentes à alíquota eventualmente aplicável foram recalculados nos seguintes termos:

II.I - Critérios de majoração da alíquota (art. 22 do Decreto nº 11.129/2022):

<i>Critério</i>	<i>%</i>	<i>Justificativa</i>
I - concurso de atos lesivos;	0,5	A pessoa jurídica utilizou dois CFs, de modo que foram praticados dois atos materiais que se enquadrariam no mesmo tipo (art. 5º, V).
II - tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	0	Não foi produzida prova no sentido de que o corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica teve ciência da prática do ato lesivo.
III - interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;	0	Não há prova de que houve interrupção de serviço público, execução de obra ou entrega de bens.
IV - situação econômica do infrator que apresente índices de solvência geral e de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	1	De acordo com a Nota nº 280/2022 – RFB/Copes/Diaes, a pessoa jurídica obteve lucro líquido e apresentou os seguintes índices no exercício de 2021: ISG = 1,642 ILG = 1,51
V - reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior;	0	Não há registro de condenação pretérita no CNEP.
<u>Soma das agravantes</u>	<u>1,5</u>	

II.II - Critérios de atenuação da alíquota (art. 23 do Decreto 11.129/2022)

<i>Critério</i>	<i>%</i>	<i>Justificativa</i>
I - não consumação da infração;	0	A infração é formal e se consumou com a emissão e utilização do CF particular.

II - comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	0,5	Não há evidência de que a vantagem auferida pela UNICAFÉ tenha sido devolvida; e não houve dano ao erário em decorrência do ato lesivo.
III - grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0	A pessoa jurídica não colaborou de forma significativa com a investigação.
IV - admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo;	0	Não houve admissão voluntária da responsabilidade.
V - comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade;	0	Não foi comprovada a existência de programa de integridade.
<u>Soma das atenuantes</u>	<u>0,5</u>	

II.III - Valor da alíquota

7.13. O valor da alíquota corresponde à soma dos valores correspondentes aos percentuais atribuídos aos critérios majorantes, subtraídos os valores correspondentes aos percentuais atribuídos aos critérios atenuantes:

Soma dos percentuais referentes aos critérios majorantes (M)	1,5%
Soma dos percentuais referentes aos critérios atenuantes (A)	0,5%
<u>Alíquota (M-A)</u>	<u>1%</u>

III - Definição da multa preliminar

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

Base de cálculo (BC)	R\$ 1.322.186.433,36
Alíquota (Al)	1%
<u>Multa preliminar (BC x Al)</u>	<u>R\$ 13.221.864,33</u>

IV - Fixação dos limites mínimo e máximo

7.15. Na quarta etapa, devem ser definidos os limites mínimo e máxima 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:

7.16. Para fins de definição do valor da vantagem auferida, foi considerado o valor total das notas fiscais referentes à exportação dos produtos objetos dos CFs que deram ensejo à instauração do PAR (2911839 e 2913571):

NF	51230	20665
----	-------	-------

Valor histórico (R\$)	382.367,67	166.363,28
Data da operação	26/5/2020	27/5/2021
Índice de correção (IPCA) até dez/2025	1,38848380	1,30057540
Valor atualizado até dez/2025 (R\$)	530.911,32	216.367,99

7.17. Desse modo, o limite mínimo do valor da multa fica assim definido:

0,1% da base de cálculo	R\$ 1.322.186,43
Valor da vantagem auferida	R\$ 747.279,31
<u>Limite mínimo</u>	<u>R\$ 1.322.186,43</u>

7.18. 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:

20% da base de cálculo	R\$ 264.437.286,67
3x valor da vantagem auferida ou pretendida	R\$ 2.241.837,93
<u>Limite máximo</u>	<u>R\$ 2.241.837,93</u>

V - Definição do valor definitivo da multa

7.19. Tendo em vista que o valor da multa preliminar é superior ao limite máximo, há necessidade de calibração, de modo que o valor definitivo da multa, em caso de responsabilização da UNICAFÉ, deve corresponder a **R\$ 2.241.837,93**.

Base de cálculo	R\$ 1.322.186.433,36
Alíquota	1%
Limite mínimo	R\$ 1.322.186,43
Limite máximo	R\$ 2.241.837,93
<u>Valor da multa</u>	<u>R\$ 2.241.837,93</u>

8. CONCLUSÃO

8.1. Diante do exposto, opina-se pela regularidade formal do PAR, não havendo vício capaz de ensejar a anulação do processo.

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.

8.7. Por fim, nos termos do art. 56, IV, da Portaria nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão subsequente (3974723).

8.8. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL QUEIROZ FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 05/03/2026, às 18:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3974711 e o código CRC 63D90295

