



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

PARECER Nº 00158/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 21000.013911/2022-91

INTERESSADOS: ARROZEIRA PELOTAS INDUSTRIA E COMERCIO DE CEREAIS LTDA - ARROZEIRA PELOTAS 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 capaz de 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 emissora e o documento foi assinado por pessoa sem vinculação ao MAPA.
5. Irregularidade administrativa que não constitui ato lesivo abrangido pela Lei nº 12.846/13.
6. Ratificação das conclusões da Nota Técnica nº 1166/2026/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,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de PAR instaurado pelo Corregedor do MAPA em 15/8/2022, em desfavor das pessoas jurídicas ARROZEIRA PELOTAS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CEREAIS LTDA (CNPJ nº 97.371.843/0001-36) e VM3 CONSULTORIA E GESTÃO DE PROJETOS LTDA (CNPJ nº 23.480.871/0001-55), em decorrência dos fatos apurados na Operação *Fito Fake* do Departamento de Polícia Federal (PF) ([3030152](#)).
2. Consta dos autos que, em 21/10/2020, a VM3 emitiu o certificado fitossanitário (CF) nº CEXRS0024520-00204, cujo objeto consiste na certificação de que a carga consistente em 500.000 quilogramas de arroz exportada pela ARROZEIRA PELOTAS à República do Benim foi inspecionada e encontrava-se livre de determinadas pragas. O documento é subscrito por Vinicius Machado Henriques. ([2914266](#), p. 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), dentre os quais figura Benin, 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.
4. Diante da emissão de certificado sem autorização, em 23/8/2022, a comissão designada deliberou indiciar a VM3 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 ([2914330](#)); bem como indiciar a ARROZEIRA PELOTAS por entender estarem presentes indícios de autoria e de materialidade dos atos lesivos previstos nos incisos III e V do *caput* do mesmo artigo ([2914329](#)).
5. Devidamente intimada, a VM3 apresentou defesa em 22/9/2022, na qual alegou, em síntese, que o ato não foi praticado em seu interesse ou benefício e que não houve dolo na emissão do certificado particular, razão pela qual a conduta é atípica ([2914345](#)).
6. Em 26/9/2022, a ARROZEIRA PELOTAS também apresentou defesa, na qual alegou, em síntese, que: o ato não foi praticado em seu interesse ou benefício; o ato não resultou em interferência na atuação do MAPA; e não houve lesão

aos bens jurídicos arrolados no *caput* do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 ([2914349](#)).

7. Aberta a instrução, foram ouvidas três testemunhas arroladas pelas defesas ([2914405](#), [2914407](#) e [2914408](#)), tendo a ARROZEIRA PELOTAS se manifestado sobre as declarações ([2914418](#)).

8. Em 21/12/2022, lavrou-se relatório final, no qual se recomendou a rejeição das alegações trazidas pela defesa e se manteve o 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 pessoas jurídicas ([2914427](#)).

9. As processadas foram intimadas para se manifestarem sobre o relatório final, tendo ambas apresentado razões de impugnação ao relatório ([2914435](#) e [2914437](#)).

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

11. Os autos foram então 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.

12. Por meio da Nota Técnica nº 1166/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (4021555), a área técnica concluiu pela regularidade formal do presente Processo Administrativo de Responsabilização- PAR, mas, no mérito, recomendou 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.

13. Por fim, vieram os autos a esta CONJUR para análise final prévia ao julgamento do Sr. Ministro de Estado da CGU, na forma da legislação vigente.

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

II - FUNDAMENTAÇÃO

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

15. 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.

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

17. 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.

18. 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.

19. 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.

2. DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

20. 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.

21. No caso dos autos, a esse respeito, reproduzimos a seguir a análise da Nota Técnica nº 1166/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI acerca da contagem do prazo prescricional:

5. PRESCRIÇÃO

5.1. 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.

5.2. 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.

5.3. 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.

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

23. 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.**

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

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

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

26. 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.

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

28. 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 ([3030152](#)).

29. As notas de indicição contém todos os requisitos previstos no artigo 17 da mesma IN ([2914329](#) e [2914330](#)).

30. 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 ([2914332](#) e [2914333](#)).

31. Quanto ao relatório final, entendeu-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 (21000.086666/2022-31 e 21000.086669/2022-74). Os autos dos respectivos processos foram juntados a estes autos (4021550 e 4021553). 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.

32. Por fim, a comissão encerrou os trabalhos em 21/12/2022, antes do termo final do prazo de 180 dias concedido na portaria de instauração (2914429), de modo que não houve prática de atos sem que os agentes estivessem investidos de competência para tanto.

33. Em 14/07/2023, 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), avoou 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 AVOCAÇÃO 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)

34. 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.

35. 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 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 [...]".*

36. 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.

37. 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.

38. Por meio da Nota Técnica nº 1166/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (4021555), a área técnica concluiu pela regularidade formal do presente Processo Administrativo de Responsabilização- PAR, mas, no mérito, recomendou a **rejeição do relatório final, com o consequente arquivamento** do PAR, diante da inoccorrência de ato lesivo passível de punição com base na Lei nº 12.846/2013.

39. Por fim, vieram os autos a esta CONJUR para análise final prévia ao julgamento do Sr. Ministro de Estado da CGU, na forma da legislação vigente.

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

4. DO MÉRITO

4.1 Das conclusões da CPAR constantes do Relatório Final

41. Conforme relatório final, a comissão de PAR entendeu que, ao emitir documento similar ao certificado oficial, a **VM3 CONSULTORIA E GESTÃO DE PROJETOS LTDA** incorreu, simultaneamente, nos atos lesivos previstos nos incisos II e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. A seu turno, a **ARROZEIRA PELOTAS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CEREAIS LTDA**, ao solicitar a emissão de tais documentos e apresentá-los à empresa exportadora, incorreu nos atos lesivos tipificados nos incisos III e V do mesmo artigo.

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

Prova 01 - Ofício DSV nº 469/2020/DSV/SDA de 27/11/2020 (SEI 20166941)
Prova 02 - Correio Eletrônico de 23/10/2020 (SEI 20145792)
Prova 3 - Termo de declarações nº 996499/2021 de 09/03/20211 - Polícia Federal (SEI 20167430)
Prova 04 - INFORMAÇÃO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA Nº 1539989/2021 (SEI - 20167587)
Prova 05 - Informação nº 46/DIFC/DSV/SDA/MAPA de 10/09/2021 (SEI 20168070)
Prova 06 - Relatório DPF 4931726/2021 de 27/10/2021 (SEI 20168100)
Prova 07 - TERMO DE DECLARAÇÕES Nº 4156135/2021 (SEI 20168201)
Prova 08 - Manifestação VM3 no bojo do IPL, datada de 02/09/2021 (SEI 20168325)
Prova 09 - Manifestação VM3 no bojo do IPL, datada de 23/08/2021 (SEI 20168364)
Prova 10 - Auto Circunstanciado de Busca e Arrecadação - sede da VM3 Quality
Prova 11 - Manifestação Técnica CGFC/DSV/SDA de 02/03/2022

43. Consta do Relatório Final que, em outubro de 2020, por meio de um e-mail oriundo do Ministério da Agricultura de Benin, solicitando a verificação da autenticidade do certificado de número CEXRS00024520-00204, datado de 21/10/2020, emitido pela empresa VM3 Consultoria e Gestão de projetos Ltda. (VM3 Quality) - CNPJ 23.480.871/0001-55, em favor da empresa Arrozeira Pelotas Indústria e Comércio de Cereais Ltda. - CNPJ 97.371.843/0001-36 (prova 02 SEI 20145792), o DSV/SDA/MAPA tomou conhecimento de possível fraude em exportação através do uso de Certificado Fitossanitário falsificado e direcionou tal demanda à Polícia Federal para apurações necessárias.

44. 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 emitida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento dando “ares de legalidade” ao documento emitido a fim de ludibriar as autoridades ucranianas para permitir a entrada de produtos vegetais naquele país, bem como burlar o serviço de fiscalização federal, quando da exportação desses produtos.

45. 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 garantir a confiabilidade dos produtos de origem vegetal produzidos no Brasil, e a falsificação, quiçá 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.

46. Em razão disso, a CPAR entendeu que restou configurado que, possivelmente interferindo no serviço de fiscalização federal, mediante fraude documental, a empresa Arrozeira Pelotas recorreu à VM3, que emitiu documento assegurado de condições fitossanitárias sem qualquer previsão normativa que lhe atribuisse tais poderes, e com isso possibilitou, e concorreu, para o embaraço e interferência na fiscalização federal, quando da utilização de ardil, a fim de induzir a erro autoridade de fiscalização sanitária ucraniana, tentou ingressar seus produtos em país estrangeiro de forma irregular.

47. 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 competente 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:

(...)

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

III - **comprovadamente, 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)

49. 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 Arrozeira Pelotas contrata o ente VM3 para emissão de "*Phyto Condition Certificate*", o qual foi emitido e remetido às autoridades estrangeiras com a finalidade de dar a falsa representação de um Certificado Fitossanitário oficial.

50. 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.

4.2 Da conclusão da área técnica acerca das conclusões de mérito da CPAR

51. 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.

52. Por meio da **NOTA TÉCNICA Nº 1166/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI** (4021555), a área técnica concluiu pela regularidade formal do presente Processo Administrativo de Responsabilização- PAR, mas, no mérito, recomendou 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.

53. Pois bem. A CPAR entendeu 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.

54. No entendimento da comissão, os certificados emitidos pela VM3, embora não identificados com símbolos e denominações próprios de órgãos e entidades públicas, são aptos a induzir a erro as autoridades estrangeiras, ante a semelhança com o CF oficial, de modo que sua simples emissão configura embaraço à fiscalização.

55. A área técnica, contudo, por meio da **Nota Técnica nº 1166/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI**, entendeu pelo arquivamento do PAR. Vejamos.

56. Em primeiro lugar, destacou a SIPRI que o certificado particular emitido pela VM3 possui distinções visuais relevantes que não permitem concluir que o documento pudesse se passar por um CF oficial.

57. Conforme destacou a área técnica:

4.25. Não obstante, a simples reprodução do texto constante do modelo oficial não é suficiente para caracterizar o ímpeto desonesto voltado a induzir a erro autoridade estrangeira responsável pelo controle da entrada de vegetais em seu território, de quem se espera conhecimento das normas domésticas e internacionais acerca dos documentos necessários para tanto. Para que isso ocorra, é necessário que haja outros elementos capazes de simular um documento oficial, como, por exemplo, uso de símbolo e denominações de órgãos e entidades oficiais ou identificação do signatário como agente público.

4.26. No caso, não se vislumbra qualquer elemento típico de falsificações. Com efeito, o logotipo da VM3 constante do cabeçalho do documento não deixa dúvida de que ele foi emitido por ente privado. Não consta do documento que tenha sido emitido pela Organização Nacional de Proteção Fitossanitária - o MAPA - nem há identificação do signatário como agente público.

(...)

4.28. Não falta razão à comissão ao afirmar que apenas os agentes do MAPA 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.

4.29. Todavia, respeitado o entendimento da comissão, ainda que o subscritor dos certificados privados tenha extrapolado suas atribuições de classificador e invadido as dos AFFAs, os excessos por ele praticados carecem de elementos mínimos de materialidade que justifiquem a incidência do inciso V do artigo 5º da Lei nº

12.846/2013, como já apontado.

4.30. Há que se ressaltar ainda que o ato lesivo consiste no embaraço à atividade investigativa ou fiscalizatória da administração pública e, no caso concreto, quando emitido o CF particular, os produtos vegetais já haviam sido exportados, de modo que não havia possibilidade fática de deflagrar um procedimento fiscalizatório, como reconhecido pelo MAPA quando a pessoa jurídica buscou aquela Pasta ministerial para informar o ocorrido (2914355, pp. 2-3).

4.31. A soma de todas essas circunstâncias leva à conclusão de que os elementos constantes dos autos não permitem concluir, com grau razoável de certeza, que as pessoas jurídicas tenham falsificado ou simulado documento oficial com vistas a embaraçar a fiscalização do MAPA.

58. 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.

59. **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.**

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. Não há sequer ocultação de sujeitos envolvidos: a VM3 figura de modo transparente como emissora dos certificados (com logomarca evidente no topo do certificado); e a ARROZEIRA PELOTAS é expressamente indicada como exportadora. Inexiste indicação de mecanismos voltados à dissimulação patrimonial, identitária ou decisória.

64. **Sendo assim, ausentes os pressupostos materiais de ocultação ou dissimulação de interesses, entende-se que 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.**

65. 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.

66. 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.

67. 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.

68. E inexistindo ato típico principal, resta inviabilizada, por ausência de suporte lógico e jurídico, a subsunção da conduta da VM3 ao art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013.

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

5. DO ENQUADRAMENTO LEGAL E DAS PENALIDADES SUGERIDAS PELA CPAR

70. 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 eventual condenação:

I - Pela **RESPONSABILIZAÇÃO** da empresa **ARROZEIRA PELOTAS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CEREIAIS LTDA**, CNPJ 97.371.843/0001-36, devidamente identificada e qualificada nos autos, pelo cometimento de atos lesivos a Administração Pública, quais sejam, **emitir os certificados nº CEXRS00024520-00203 e CEXRS00024520-00204, datados de 21/10/2020, com provável intenção de simular a certificação realizada através dos Certificado Fitossanitários Oficiais emitidos pelo MAPA, a fim de exportar produtos de origem vegetal**, enquadradas na conduta ilícita prevista nos **incisos III e V, do art. 5º da Lei nº 12.846/2013**; E, que lhe seja aplicadas as sanções previstas no art. 6º, I e II da citada Lei nº 12.846/2013, desta forma:

i) Pena de **Multa** no valor de

██████████, balizados entre o mínimo e o máximo, de acordo com a memória de cálculo contida no doc. SEI 25708711 do processo sigiloso relacionado 21000.086666/2022-31, conforme apresentado no item 8 deste relatório; e,

ii) **Publicação extraordinária** da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 24 do Decreto nº 8.420/2015.

II - Pela **RESPONSABILIZAÇÃO** da empresa **VM3 CONSULTORIA E GESTÃO DE PROJETOS LTDA.** ("VM3 Quality") - CNPJ 23.480.871/0001-55, devidamente identificada e qualificada nos autos, pelo cometimento de atos lesivos a Administração Pública, quais sejam, **emitir os certificados nº CEXRS00024520-00203 e CEXRS00024520-00204, datados de 21/10/2020, com provável intenção de simular a certificação realizada através dos Certificado Fitossanitários Oficiais emitidos pelo MAPA, a fim de exportar produtos de origem vegetal**, enquadradas na conduta ilícita prevista nos **incisos II e V, do art. 5º da Lei nº 12.846/2013**; E, que lhe seja aplicadas as sanções previstas no art. 6º, I e II da citada Lei nº 12.846/2013, desta forma:

i) Pena de **Multa** no valor de ██████████, balizados entre o mínimo e o máximo, de acordo com o processo sigiloso relacionado 21000.086669/2022-74, conforme apresentado no item 8 deste relatório; e,

ii) **Publicação extraordinária** da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 24 do Decreto nº 8.420/2015.

71. Não obstante a ratificação, por este órgão consultivo, da recomendação da área técnica de arquivamento do presente PAR, passa-se à análise da dosimetria recomendada pela CPAR, com as observações feitas pela SIPRI, 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

72. 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.

73. Conforme detalhadamente calculado na Nota Técnica nº 1166/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, 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.

74. 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 0% para a ARROZEIRA PELOTAS e de 3% para a VM3 CONSULTORIA.**

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

76. 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.

Ao final, chegou-se ao **valor definitivo da multa**, que, para a **ARROZEIRA PELOTAS** totalizou **R\$** ██████████ **para a VM3 CONSULTORIA** ██████████

78. Este órgão consultivo entende, portanto, estar juridicamente correto o cálculo da eventual multa devida às empresas processadas, efetuado pela SIPRI na NOTA TÉCNICA Nº 1166/2026/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

79. 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.

80. 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.

81. 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.

82. 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.

83. No caso, de acordo com o que sugere o Manual de PAR, a considerar que a alíquota final aplicável à empresa **ARROZEIRA PELOTAS** foi 0%, a duração da publicação extraordinária seria fixada no mínimo legal, qual seja, 30 (trinta) dias.

84. Por sua vez, considerando a alíquota de 3% aplicável à VM3, a duração da publicação extraordinária seria 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

85. 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 1166/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI.

6. CONCLUSÃO

86. Ante todo o exposto, considerando que o processo foi conduzido em observância aos princípios do contraditório e 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).

87. **No mérito, opina-se, em consonância com as conclusões apostas na NOTA TÉCNICA Nº 1166/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, pela rejeição da conclusão exposta pela comissão no relatório final, e pelo consequente arquivamento deste PAR, diante da inocorrência de ato lesivo passível de responsabilização com fundamento na Lei nº 12.846/2013.**

88. Na hipótese de condenação, este órgão consultivo ratifica o cálculo das penalidades eventualmente aplicáveis, realizado pela área técnica, conforme Nota Técnica nº 1166/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, com as observações complementares apostas ao longo do presente parecer.

89. É o parecer.

90. 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



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 3256695669 e chave de acesso 6ffb9913 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: 14-07-2026 02:15. 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 00487/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 21000.013911/2022-91

INTERESSADOS: ARROZEIRA PELOTAS INDUSTRIA E COMERCIO DE CEREAIS LTDA - ARROZEIRA PELOTAS E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concorde com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer n. **00158/2026/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, 15 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) 21000013911202291 e da chave de acesso 6ffb9913



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 3293507170 e chave de acesso 6ffb9913 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: 15-07-2026 11:58. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
