



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 582/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 21000.021771/2022-24

INTERESSADOS:

LIONS CERTIFICAÇÃO E CONTROLE LTDA (CNPJ 19.670.968/0001-53);

TPJ COMÉRCIO ATACADISTA DE CAFÉ, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA (CNPJ 09.483.354/0001-09).

ASSUNTO

Análise de regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 21000.021771/2022-24, 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 TPJ COMÉRCIO ATACADISTA DE CAFÉ, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA (CNPJ 09.483.354/0001-09).

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 TPJ COMÉRCIO ATACADISTA DE CAFÉ, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA (CNPJ 09.483.354/0001-09).

1.2. Consta dos autos que em 26/3/2020 a LIONS emitiu, em favor da TPJ, um certificado fitossanitário, cujo objeto consiste na certificação de que o café exportado pela TPJ à Ucrânia foi inspecionado e encontrava-se livre de pragas (2909011, p. 4).

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 a Ucrânia, 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 (2909036); bem como indiciar a TPJ por entender estarem presentes indícios de autoria e de materialidade dos atos lesivos previstos nos incisos III e V do caput do mesmo artigo (2909036).

1.5. Devidamente intimada, a TPJ apresentou defesa em 16/9/2022, na qual, alegou, em síntese, que sua conduta não se enquadra nos tipos previstos na Lei nº 12.846/2013 (2909093).

1.6. Em 4/10/2022, a LIONS também apresentou defesa, na qual alegou que *i)* a emissão de CF particular é praxe no mercado; *ii)* que 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 (2909134).

1.7. Aberta a instrução, procedeu-se à oitiva de duas testemunhas arroladas pela defesa (2909199 e 2909200).

1.8. Encerrada a instrução, as processadas reiteraram as razões das defesas (2909237 e 2909250).

1.9. Em 15/12/2023, 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 (2909301).

1.10. As processadas foram intimadas para se manifestarem sobre o relatório final, tendo a TPJ impugnado seus termos (2909330), 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 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 [...]"*.

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 (2909029).

3.3. As notas de indicição contém todos os requisitos previstos no artigo 17 da mesma IN (2909036 e 2909039).

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 (2909063 e 2909091).

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 (21000.086646/2022-60 e 21000.086640/2022-92) (2909301). 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 TPJ foram juntados a estes autos, respectivamente, por meio dos documentos 3974883 e 3974885.

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 (2909305), 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 PARS EM QUE A LIONS CERTIFICAÇÃO E CONTROLE É PROCESSADA

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, 21000.014104/2022-95 e 21000.043066/2022-88, em decorrência da emissão de certificados fitossanitários em favor de outras pessoas jurídicas.

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 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 pela pessoa jurídica 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, 21000.014104/2022-95 e 21000.043066/2022-88 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 DE 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 TPJ impugnado o relatório. A fim de subsidiar a decisão da autoridade julgadora, faz-se a seguir análise dos argumentos trazidos pela processada.

5.2. A defesa impugnou o relatório final nos seguintes termos:

O depoimento do Sr. Edson da Silva Santos, vem confirmar as alegações da TPJ, no sentido que não teve qualquer responsabilidade no suposto crime objeto deste processo.

A Ré TPJ nega veementemente as acusações constantes na peça acusatória, haja visto que não tinha qualquer conhecimento de que havia irregularidades na documentação certificado nº 0306003 de 06/03/2020, para exportação de seu produto.

Competia a Ré LIONS promover todas as ações para o desembaraço e embarque da mercadoria exportada, dentre eles a solicitação da expedição de certificados FITOSSANITÁRIOS.

Não restou corroborado as alegações contidas na denúncia, no sentido de que a Ré TPJ juntamente com a Ré LIONS, teriam se juntado para cometer atos lesivos contra a Administração Pública.

Pelo depoimento da Sócia da Ré LIONS, ficou claro que o erro se deu por um funcionário da empresa que era responsável por todos os procedimentos necessários para exportação, não podendo a TPJ ser responsabilizada por este equívoco interno da LIONS.

Restou comprovado que a TPJ não se utilizou de interposta pessoa jurídica, no caso a LIONS para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados, porquanto o Certificado nº 0306003 de 26/03/2020, embora emitido pela LIONS consta os dados da TPJ como exportadora.

A Ré não dificultou a atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou interviu em sua atuação, devendo ser absolvida da acusação que pesa em seu desfavor. Não houve dolo ou má-fé na conduta da Ré TPJ, uma vez que o não teve qualquer conhecimento da irregularidade apontada, repita-se.

A Ré TPJ não incorreu nas condutas a ela imputada, pelo que deve ser revisto o relatório final, em especial a multa aplicada, haja visto ausência dos requisitos ensejadores da pesada pena aplicada.

Ante o exposto, após análise de praxe, a Ré TPJ manifesta nos seguintes termos:

a) Pela improcedência do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), absolvendo-se a

Ré TPJ das acusações ora imputadas, com seu consequente arquivamento nos termos do artigo 21, § único, VI, “a” da Instrução Normativa nº 13 de 8 de agosto de 2019;

b) Caso não seja o entendimento de Vossas Excelências, requer seja aplicado a pena de advertência por escrito, tendo em vista, que não teve qualquer participação no suposto crime objeto do (PAR), conforme restou devidamente comprovado.

Análise

5.3. Apesar do sintetismo da argumentação, o pedido de arquivamento do PAR é procedente, embora por razões distintas.

5.4. A comissão entendeu que, ao emitir documento similar ao CF oficial, a LIONS incorreu, simultaneamente, nos atos lesivos previstos nos incisos II e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. A seu turno, a TPJ, 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.

5.5. No que diz respeito ao ato lesivo previsto no inciso V, apesar de sua amplitude, o dispositivo 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 dos órgãos fiscais. Nota-se que o bem jurídico tutelado pela norma é a lisura e o bom andamento dos procedimentos de fiscalização e de investigação levados a cabo pelos órgãos e entidades integrantes da administração pública. A tipificação dessas condutas visa prevenir o desrespeito ao dever ético e jurídico da pessoa jurídica de cooperar com os entes estatais no exercício de atividades relacionadas ao poder de polícia.

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

5.7. Vejamos, então, o espelho do CF oficial constante do Anexo I da Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, de 13/11/2018, reproduzido no documento nº 2908993 (p. 4):



CERTIFICADO FITOSSANITÁRIO / PHYTOSANITARY CERTIFICATE

1. Para: Organização Nacional de Proteção Fitosanitária de:
To: Plant Protection Organization of:

DESCRIÇÃO DO ENVIO / DESCRIPTION OF CONSIGNMENT

2. Nome e endereço do exportador / Name and address of exporter		3. Nome e endereço do destinatário declarado / Declared Name and address of consignee	
4. Lugar de Origem / Place of origin	5. Meios de transporte declarados / Declared means of conveyance	6. Ponto de ingresso declarado / Declared point of entry	
7. Número e descrição dos volumes / Number and description of packages		8. Nome do produto e quantidade declarada / Name of product and declared quantity	
9. Marcas distintivas / Distinguishing marks		10. Nome científico dos vegetais / Botanical name of plants	
11. Pelo presente certifica-se que os vegetais, seus produtos ou outros artigos regulamentados aqui descritos foram inspecionados e/ou analisados, de acordo com os procedimentos oficiais adequados e considerados livres das pragas quarentenárias especificadas pela parte contratante importadora e que cumprem os requisitos fitossanitários vigentes da parte contratante importadora, incluindo os relativos às pragas não quarentenárias regulamentadas. / This is to certify that the plants, plant products or other regulated articles described herein have been inspected and/or tested according to appropriate official procedures and are considered to be free from the quarantine pests specified by the importing contracting party and to conform with the current phytosanitary requirements of the importing contracting party, including those for regulated non-quarantine pests.			
DECLARAÇÃO ADICIONAL / ADDITIONAL DECLARATION			

TRATAMENTO DE DESINFESTAÇÃO E/OU DESINFECÇÃO / DISINFESTATION AND/OR DISINFECTION TREATMENT

12. Data do tratamento / Date of treatment	13. Produto químico (ingrediente ativo) / Chemical (active ingredient)	14. Concentração / Concentration
15. Duração e Temperatura / Duration and temperature	16. Tratamento / Treatment	17. Informação adicional / Additional information

USO EXCLUSIVO DO MAPA

18. Carimbo da organização Stamp of organization 	19. Local de emissão / Place of issue	20. Data de emissão / Date of issue	
	21. Nome do Auditor Fiscal Federal Agropecuario / Name of authorized officer		
	22. Assinatura do Auditor Fiscal Federal Agropecuario / Signature of authorized officer		
O Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas, seus funcionários e representantes isentam-se de toda responsabilidade econômica e/ou comercial resultantes deste certificado. No financial liability with respect to this certificate shall attach to Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas or any of its officers or representatives			

5.8. Confira-se agora o CF objeto deste PAR, emitido pela LIONS (2909011, p. 4):


PHITOSANITARY CERTIFICATE

(ORIGINAL)

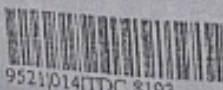
REGISTRATION NUMBER- 00306003		FROM: LIONS CERTIFICAÇÃO E CONTROLE LTDA.	
DATE OF ISSUED March 26th, 2020.		TO: PLANT PROTECTION ORGANIZATION(S) OF UKRAINE	
NAME AND ADDRESS OF EXPORTER TPJ COMÉRCIO ATACADISTA DE CAFÉ IMP. E EXP. LTDA RUA CARANGOLA N 538 - CENTRO - ESPERA FELIZ - MG - BRASIL - CEP 36830-000 CNPJ: 09.483.354/0001-09		DECLARED NAME AND ADDRESS OF CONSIGNEE LLC BARISTAR MAGNITOGORSKA STRI-B, 02660 KYIV, UKRAINE	
VESSEL / VOY CSAV TRAIGUEN / MM011R		PLACE OF ORIGIN MINAS GERAIS - BRASIL	
DESCRIPTION OF GOODS 01 CONTAINER OF 20 DRY CONTAINING 320 BAGS OF ABT 60KG NET EACH OF BRAZIL SANTOS NY 2/3 17/18, SS, GOOD CUP.			
DISTINGUISHING MARKS BRAZIL SANTOS NY 2/3 17/18 S.S.GOOD CUP 002/1377/0154			
NAME OF PRODUCE GREEN COFFEE		BOTANICAL NAME OF PLANTS COFFEA ARABICA	
NUMBER AND DESCRIPTION OF PACKAGES 320 BAGS		NET WEIGHT 19.200,000 KGS	GROSS WEIGHT 19.360,000 KGS
DECLARED POINT OF ENTRY ODESSA / UKRAINE		BILL OF LADING / DATE MEDURJ208962-Shipped on board dated March 26th/2020.	

THIS IS TO CERTIFY THAT THE PLANTS, PART OF PLANTS OR PRODUCTS DESCRIBED ABOVE OR THE REPRESENTATIVE SAMPLES OF THEM WERE THOROUGHLY EXAMINED AND HAVE BEEN FOUND FREE FROM QUARANTINE PESTS AND OTHERS INJURIOUS PESTS AND THAT THE CONSIGNMENT IS RELIEVED TO CONFORM WITH CURRENT PHYTOSANITARY REGULATIONS OF THE IMPORTING COUNTRY.

ADDITIONAL DECLARATION

DESINFESTATION OR DESINFECTATION TREATMENT	
DATE OF TREATMENT	NHILL
CHEMICAL (ACTIVE INGREDIENT)	NHILL
CONCENTRATION	NHILL
DURATION AND TEMPERATURE	NHILL
TREATMENT	NHILL
ADDITIONAL INFORMATION	NHILL

ADDITIONAL INFORMATION


9521014TDC 8193
www.lionscertificacao.com


CAFÉ DO BRASIL
Qualidade e Segurança


Pêricles de Jesus Silva
Agrônomo
Specialist in Coffee & Environmental Engineering
C.R.C.A. 3738-0-ES / 01-192773-4-RJ

Signature - Agronomist
Rio de Janeiro, March 26th, 2020.

LIONS CERTIFICAÇÃO E CONTROLE LTDA
Rua Beneditina 16 4203 - RJ - Cep 20681-400
Tel: 21 2760-0381 Email: certificacao@lionscertificacao.com.br

5.9. De fato, é inegável que a LIONS baseou-se no modelo oficial do MAPA, visto que o certificado por ela emitido contém os mesmos campos constantes do CF oficial, embora dispostos de forma ligeiramente diferente. Inclusive, o texto constante do campo "informação adicional" do documento particular é similar ao texto constante do campo 11 do certificado oficial.

5.10. 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.

5.11. No caso, não se vislumbra qualquer elemento típico de falsificações. Com efeito, o logotipo da LIONS 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.

5.12. Ademais, ao contrário do que consta do relatório final, a formatação do certificado emitido pela LIONS, apesar de similar, não é idêntica à do CF oficial, bastando comparar os dois documentos reproduzidos acima para que se verifiquem as distinções visuais entre eles.

5.13. 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.

5.14. 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 que justifiquem a incidência do inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, como já apontado.

5.15. 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.

5.16. 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.

5.17. **Portanto, entende-se que não se encontram presentes os elementos caracterizadores do ato lesivo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.**

5.18. Da mesma forma, os fatos não se adequam ao inciso III do artigo 5º da mesma Lei.

5.19. 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.

5.20. 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.

5.21. A reconstrução dos fatos tampouco aponta para a ocultação de sujeitos envolvidos: a TPJ é expressamente indicada como exportadora; e a LIONS 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.

5.22. **Diante desse cenário, ausentes os pressupostos materiais de ocultação ou dissimulação de interesses, a conduta atribuída não se amolda ao tipo infracional previsto no inciso III do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, restando descaracterizada a tipicidade administrativa sob esse enquadramento.**

5.23. Por fim, embora não questionado pela defesa, entende-se que não há elementos que indiquem a ocorrência do ato lesivo previsto no inciso II do mesmo artigo.

5.24. 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.

5.25. 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.

5.26. 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.

5.27. **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.**

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

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 avocados 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 é 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 no pelos 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 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:

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 LIONS, 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>

• **TPJ COMÉRCIO ATACADISTA DE CAFÉ**

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 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>
1.414.828.416,96	2.735.707,64	1.412.092.709,32

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	A pessoa jurídica utilizou um CF, de modo que foi praticado um ato material que se enquadraria em apenas um tipo (art. 5º, V).
II - tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	0	Não foi produzida prova de que o corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica teve ciência 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;	0	A pessoa jurídica apresentou ILG = 1, de modo que não foi satisfeito o segundo requisito.
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>0</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

7.13. 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)	0%
Soma dos percentuais referentes aos critérios atenuantes (A)	1%
<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\$ 1.412.092.709,32
Alíquota (Al)	-1%
<u>Multa preliminar (BC x Al)</u>	<u>Não foi possível estimar (alíquota menor que zero)</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:

0,1% da base de cálculo	R\$ 1.412.092,71
Valor da vantagem auferida	Não estimado
<u>Limite mínimo</u>	<u>R\$ 1.412.092,71</u>

7.16. 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\$ 282.418.541,86
3x valor da vantagem auferida ou pretendida	Não estimado
<u>Limite máximo</u>	<u>R\$ 282.418.541,86</u>

V - Definição do valor definitivo da multa

7.17. 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 TPJ, deve corresponder a **R\$ 1.412.092,71**.

Base de cálculo	R\$ 1.412.092.709,32
Alíquota	-1%
Limite mínimo	R\$ 1.412.092,71
Limite máximo	R\$ 282.418.541,86
<u>Valor da multa</u>	<u>R\$ 1.412.092,71</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.

8.5. No mais, **recomenda-se a reunião e o julgamento conjunto deste PAR e dos de nº 21000.013909/2022-11, 21000.014104/2022-95 e 21000.043066/2022-88**, já avocados pela CGU, por tratarem de atos lesivos conexos praticados em continuidade.

8.9. No mérito, **recomenda-se 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.

8.13. Por fim, nos termos do art. 56, IV, da Portaria nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão subsequente (3974898).

8.14. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL QUEIROZ FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 05/03/2026, às 18:30, 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 3974888 e o código CRC F1B73A93

Referência: Processo nº 21000.021771/2022-24

SEI nº 3974888