



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 926/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 21000.043048/2022-04

INTERESSADOS:

MEGABRAYN DO BRASIL LTDA (CAFÉ SANTA MONICA)

NELSON DANTAS DOS SANTOS (ND INSPEÇÕES TÉCNICAS)

ASSUNTO

Análise de regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 21000.043048/2022-04, instaurado na Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) em desfavor da pessoa jurídica MEGABRAYN DO BRASIL LTDA (CNPJ nº 64.968.613/0001-08) e do empresário individual NELSON DANTAS DOS SANTOS (CNPJ nº 01.448.365/001-46).

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 da sociedade empresária MEGABRAYN DO BRASIL LTDA (CNPJ nº 64.968.613/0001-08) e do empresário individual Nelson Dantas dos Santos (CNPJ nº 01.448.365/0001-46).

1.2. Consta dos autos que, em 30/8/2019, o empresário individual Nelson Dantas dos Santos emitiu o certificado fitossanitário (CF) nº 2935/19, cujo objeto consiste na certificação de que a carga constituída de 320 sacas de café exportada pela MEGABRAYN à Ucrânia foi inspecionada e encontrava-se livre de pragas (2908175, p. 6).

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 sem autorização, em 23/8/2022, a comissão deliberou indiciar NELSON DANTAS 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 (2908212); bem como

indiciar a MEGABRAYN por entender estarem presentes indícios de autoria e de materialidade dos atos lesivos previstos nos incisos III e V do caput do mesmo artigo (2908208).

1.5. Devidamente intimada, a MEGABRAYN apresentou defesa em 27/9/2022, na qual alegou, em síntese, que: *i)* não participou da emissão do certificado; *ii)* não havia necessidade de falsificação, diante da qualidade de seus produtos exportados; e *iii)* não houve comprovação da existência de dolo (2908353).

1.6. Em 28/9/2022, NELSON DANTAS também apresentou defesa, na qual alegou, de forma bastante sucinta, que não deve ser responsabilizado por ter feito apenas o acompanhamento do embarque dos produtos (2908375).

1.7. Em 2/12/2022, 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 ambos os processados (2908399).

1.8. Os processados foram intimados para se manifestarem sobre o relatório final no prazo de 10 (dez) dias, tendo a MEGABRAYN apresentado razões de impugnação (2908460).

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

1.10. Por fim, os autos vieram a esta Coordenação-Geral para análise e providências.

1.11. 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. Da análise dos autos, verifica-se que os trabalhos conduzidos pela comissão observaram o rito previsto nos artigos 12 e seguintes da referida IN, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.

3.3. 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 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 (2908194).

3.4. As notas de indicição contém todos os requisitos previstos no artigo 17 da mesma IN (2908208 e 2908212).

3.5. Após indiciadas, as pessoas jurídicas foram devidamente intimadas, por meio eletrônico, para apresentar 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 (2908232 e 2908346).

3.6. 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 (21000.086692/2022-69 e 21000.086693/2022-11). No entanto, as pessoas jurídicas processadas, a autoridade julgadora e os demais órgãos que intervêm no PAR tiveram acesso ao cálculo, de modo que essa irregularidade não gerou prejuízo e o ato atingiu seu fim. Assim, em atendimento aos princípios da instrumentalidade das formas e do formalismo moderado, não há necessidade de anulação do relatório final.

3.7. A comissão encerrou os trabalhos em 2/12/2022, antes do termo final do prazo de 180 dias concedido na portaria de instauração (2908411), 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 DO PAR Nº 21000.019120/2022-74

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 figuravam 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 NELSON DANTAS, que também foi indiciado no PAR nº 21000.019120/2022-74, em decorrência da emissão de certificados fitossanitários em favor de outra pessoa jurídica.

4.3. Todavia, cotejando-se os objetos deste PAR e do citado acima, verifica-se que os fatos investigados e as condutas imputadas aos entes são idênticos. Com efeito, as questões de direito debatidas em ambos 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 pelo empresário individual em ambos os PARs são idênticas. Até mesmo os vícios procedimentais detectados são os mesmos em ambos os PARs.

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 duas comissões pode acarretar a imposição de duas sanções decorrentes de atos lesivos praticados em concurso ou em continuidade, cuja soma poderia extrapolar 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 o de nº 21000.019120/2022-74, 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 MÉRITO

5.1. Ilegitimidade passiva de NELSON DANTAS (ND Inspeções Técnicas)

5.1.1. O *caput* do artigo 1º da Lei nº 12.846/2013 dispõe, de forma expressa, que apenas pessoas jurídicas se submetem à responsabilização objetiva administrativa pela prática dos atos lesivos previstos naquela lei. O parágrafo único do mesmo artigo, por sua vez, minucias o que se considera pessoa jurídica para fins de interpretação do *caput*, fazendo-o nos seguintes termos:

Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

5.1.2. Verifica-se que não consta do rol de entes sujeitos à responsabilização objetiva o empresário individual. E não poderia ser diferente, pois os empresários individuais não possuem natureza jurídica de pessoas jurídicas, mas sim de pessoas físicas que exercem, em nome próprio, atividade empresarial, respondendo com seu patrimônio pessoal, de forma ilimitada, pelas obrigações contraídas durante o exercício dessa atividade, razão pela qual não é possível se falar em personalidade jurídica própria do empresário individual. Esse, inclusive, é o entendimento da CGU, conforme exposto no Manual de Responsabilização de Entes Privados (2022, p. 40).

5.1.3. No caso dos autos, de acordo com o CNPJ, NELSON DANTAS DOS SANTOS é empresário individual (2908028), razão pela qual não se pode equipará-lo a pessoa jurídica para fins de responsabilização administrativa objetiva pela prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, devendo eventual responsabilização do empresário ser apurada com base em outros normativos - Código Penal, Lei de Improbidade Administrativa e outras normas que disciplinam a atividade por ele exercida.

5.1.4. **Não há, portanto, amparo normativo para instauração de PAR e aplicação de sanções com fulcro na Lei nº 12.846/2013 em face de NELSON DANTAS DOS SANTOS, por parte da CGU ou da Corregedoria do MAPA, razão pela qual, em relação a esse empresário individual, o PAR deve ser arquivado.**

5.2. **Ausência de materialidade da conduta**

5.3. Não obstante a insubsistência dos argumentos deduzidos nas alegações finais, o entendimento desta Coordenação-Geral exposto nos demais PARs relacionados à Operação *Fito Fake* é no sentido de que a conduta de emitir ou utilizar CF particular similar ao oficial, sem a utilização de símbolos e denominações próprios de órgãos e entidades públicas ou a falsificação de assinatura de agente público, não se subsume aos tipos previstos nos incisos III e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.

5.4. Quanto ao ato lesivo previsto no inciso III, o tipo prevê a utilização de pessoa interposta para encobrir ou falsear a realidade, com fim específico de que não chegue ao conhecimento da administração a identidade do beneficiário do ato lesivo relacionado ou seus reais interesses. No caso, conquanto se tenha imputado à MEGABRAYN a prática de tal ato lesivo, não há qualquer elemento que indique que ela tenha utilizado NELSON DANTAS - ou outra pessoa - como interposta, a fim de esconder ou dissimular sua identidade ou seus interesses.

5.5. Os elementos constantes dos autos não evidenciam que os certificados tenham sido emitidos com fim de ocultar ou dissimular a identidade da MEGABRAYN, tanto que no teor dos documentos consta seu nome empresarial como exportadora. Tampouco há indícios de que a finalidade da emissão do documento fosse ocultar ou dissimular os reais interesses da exportadora, que efetivamente consistiam na comprovação das condições fitossanitárias do produto exportado perante o importador.

5.6. **Portanto, 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.**

5.7. No que diz respeito ao ato lesivo previsto no inciso V, 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, o qual é amparado no artigo V da CIPV, sendo vedado a particulares emitir tal documento para fins de atendimento das medidas fitossanitárias constantes da referida convenção.

5.8. Todavia, 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, pois os certificados emitidos não possuem elementos suficientes para induzir a erro as autoridades atuantes na fiscalização.

5.9. No caso, o certificado foi emitido em nome próprio, sem indicação de que tenha sido lavrado por agente público. Confira-se (2908175, p. 6):

**ND**

INSPEÇÕES TÉCNICAS - ME

2935/19-SP

0301

PHYTOSANITARY CERTIFICATE

DESCRIPTION OF GOODS 320 BAGS OF GREEN COFFEE - FINE CUP - 60 KG

TOTAL WEIGHT 19.359,36 KG

SHIPPERS MEGABRAYN DO BRASIL LTDA - EPP
AV. HENRY FORD, 1059 - CEP: 03109-000
SAO PAULO - SP - BRAZIL
CNPJ: 64.968.613/0001-08

BUYER OLESIA OLINYK
SILPO FOOD OLEKSANDRA KOMISAR
I-B, PAVLA TYCHYNY AVE 02152 - KYIV, UKRAINE
+38 099 923 62 11
OLES.OLINYK@FOZZY.UA

MEANS OF TRANSPORTATION M/V "MSC LABREA"

DESTINATION KYIV, UKRAINE

THIS IS TO CERTIFY THAT REPRESENTATIVE SAMPLES OF THE PLANTS DESCRIBED ABOVE WERE THOROUGHLY EXAMINED AND WERE FOUND FREE FROM QUARENTINE PEST AND OTHER INJURIOUS PESTS, FUSARIUM, OXYSPORUM, Sp. ALBEDINIS, LETHAL YELLOWING MYCOPLASM AND CADANG - CADANG VIROID, AND THE CONSIGNMENT IS BELIEVED TO CONFIRM WITH CURRENT PHYTOSANITARY REGULATIONS OF THE IMPORTING

SANTOS, AUGUST, 30TH, 2.019.


ND INSPEÇÕES TÉCNICAS - ME

RUA DO COMÉRCIO, 25, SALA 13 - CENTRO - SANTOS - SP - CEP 11010-141 - TEL/FAX (13) 3219.8375
NELSON DANTAS DOS SANTOS-ME - CNPJ: 01.448.365/0001-46

5.10. Para fins de comparação, veja-se o espelho do CF oficial constante do Anexo I da IN MAPA nº 71/2018, reproduzido no documento 2908169 (p. 9):

		MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA DEPARTAMENTO DE SANIDADE VEGETAL E INSUMOS AGRÍCOLAS ORGANIZAÇÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO FITOSSANITÁRIA DO BRASIL PLANT PROTECTION ORGANIZATION OF BRAZIL		SR/PP/DF Número / Number: 009028816212547 Cód. Acesso / Access Code: V65AX0
		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 distintas / 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, incluídos 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 	19. Local de emissão / Place of issue	20. Data de emissão / Date of issue		
21. Nome do Auditor Fiscal Federal Agropecuário / Name of authorized officer				
22. Assinatura do Auditor Fiscal Federal Agropecuário / 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				

5.11. Cotejando-se ambos os documentos, verifica-se que o certificado particular não possui semelhança visual com o modelo oficial do CF válido na época dos fatos e não possui, em seu teor, denominação ou símbolos próprios do MAPA nem indicação de que tenha sido lavrado por agente público. Pelo contrário, o teor do documento deixa claro que ele foi emitido por ente privado, contendo, inclusive, o endereço e o número de inscrição no CNPJ da NELSON DANTAS. Essas constatações tornam crível a tese de que o certificado particular não foi emitido com intuito de simular um CF oficial perante a autoridade fitossanitária ucraniana.

5.12. Não se desconhece que a ausência de dolo, por si só, não é suficiente para afastar a responsabilização das pessoas jurídicas, visto que o artigo 2º da Lei nº 12.846/2013 dispõe, de forma expressa, que a responsabilização de pessoas jurídicas, no âmbito administrativo, pela prática de atos lesivos previstos naquela lei é objetiva, de modo que é prescindível a presença de dolo ou de culpa do infrator para caracterizar a infração.

5.13. No entanto, a despeito da irrelevância da ausência do ânimo de lesar para dar ensejo à responsabilização objetiva, a ausência de elementos próprios de identificação da Administração Pública - como símbolos privativos ou denominações de órgãos, entidades ou agentes públicos - aliada à disparidade do teor e da formatação do CF oficial e do emitido pela NELSON DANTAS, indicam que este não possui elementos suficientes para induzir a erro as autoridades ucranianas e, portanto, não é apto a dificultar de forma relevante a atividade de fiscalização por elas exercida.

5.14. Com mais razão, há que se concluir que o CF em questão não é apto a causar embarço relevante à atividade de fiscalização do MAPA, porquanto é improvável - senão impossível - que um AFFA pudesse ser ludibriado e levado a crer que se trata de documento oficial.

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 aos 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, inciso V, da Lei nº 12.846/2013, diante da inexistência de elementos caracterizadores de falsidade e da inaptidão para induzir autoridades estrangeiras em erro.

5.17. **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.**

6. ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO SOBRE O RELATÓRIO FINAL (2908460)

6.1. Após a conclusão do relatório final, a autoridade instauradora concedeu às processadas o prazo de 10 (dez) dias para se manifestar, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, tendo a MEGABRAYN apresentado impugnações ao relatório final. A fim de subsidiar a decisão da autoridade julgadora, faz-se a seguir análise individualizada dos argumentos trazidos pela processada.

• Ausência de conexão com NELSON DANTAS. Imputação do ato lesivo a empresa intermediária.

6.2. Aduz a MEGABRAYN que não pode ser responsabilizada pela emissão do CF, pois não solicitou sua emissão, o que foi feito por empresa intermediária. De acordo com a defesa:

Assim, para realizar as suas exportações, a MEGABRAYN DO BRASIL contratou a empresa Agility do Brasil QUE, fora adquirida pela multinacional DSV PANALPINA, atuando hoje, com esse nome: DSV PANALPINA, a qual, requer-se desde já, a sua oitiva, na pessoa de seu representante legal, ante a possibilidade de poder testemunhar sobre o todo o ocorrido, para cuidar de suas exportações, sendo mais do que acertada a necessidade de investigação em face da atual DSV.

A mencionada empresa de comércio exterior, basicamente, era a responsável por toda a logística da operação de exportação, incluindo aí, a obtenção dos documentos pertinentes a exportação, como por exemplo, o Certificado Fitossanitário, tendo o poder, ante o contrato firmado entre as partes, de agir para a CORRETA solução dos procedimentos logísticos.

Assim, em realidade, ante o contrato entabulado entre as partes, a MEGABRAYN DO BRASIL desconhece a empresa ND Inspeções ou Nelson Dantas dos Santos, nunca tendo firmado qualquer tipo de contato ou negócio, eis que, como exposto acima, essa responsabilidade competia a empresa de logística internacional contratada, Agility do Brasil, hoje DSV PANALPINA.

Análise

6.3. Trata-se de reiteração de argumento deduzido em sede de defesa. Sobre o tema, consta no relatório final:

É importante ressaltar que, embora o emissor do documento, possivelmente ideologicamente falseado, tenha sido a ND Inspeções, essa o fez em nome do ente MEGABRAYN do Brasil, que buscou custear de forma privada documento cujo teor ideológico era de competência exclusiva do MAPA, não se isentando da responsabilidade por ter se valido de interposta pessoa, na figura da ND Inspeções, para ocultar seus reais interesses, qual seja o de obtenção de certificado por vias diversas das legais. [...]

Ademais, é de se registrar que a doutrina associa a referida norma à teoria penal da cegueira

deliberada ou teoria do avestruz. Com base em tal teoria, responsabiliza-se aquele que deliberadamente se coloca em condição de ignorância em face de uma circunstância em relação à qual teria dever razoável e objetivo de estar ciente. [...]

6.4. Preliminarmente, não se vislumbra possibilidade de oitiva de testemunha após a edição do relatório final e o encerramento dos trabalhos da comissão.

6.5. Ademais, deve-se rejeitar o argumento defensivo de que o ato teria sido praticado por terceiro, sem qualquer intervenção da MEGABRAYN. A alegação é genérica e destituída de lastro probatório mínimo, limitando-se a invocar, de forma abstrata, a existência de contrato com empresa de logística internacional (Agility do Brasil, atualmente DSV Panalpina) para tentar afastar sua responsabilidade pelos fatos apurados.

6.6. Ressalte-se que a mera afirmação de desconhecimento da empresa ND Inspeções ou de seu representante, assim como a tentativa de deslocar integralmente à contratada a responsabilidade pela obtenção de documentos e execução de procedimentos logísticos, não é suficiente para afastar o dever da MEGABRAYN de acompanhar, fiscalizar e garantir a regularidade das operações realizadas em seu nome. A terceirização de etapas operacionais não exime a empresa contratante de sua responsabilidade administrativa, sobretudo quando inexiste prova concreta de que a contratada tenha, de fato, atuado de maneira autônoma ou desvinculada de orientações, informações ou documentos fornecidos pela própria MEGABRAYN.

6.7. **Portanto, recomenda-se a rejeição do pedido de oitiva de testemunha, bem como da imputação do ato à empresa DSV Panalpina.**

- **Desnecessidade de emissão de CF falso**

6.8. Sustenta a MEGABRAYN que não havia necessidade de falsificação de CF, diante da qualidade dos produtos exportados. De acordo com a manifestação:

Ao demais, ante a qualidade de seus produtos, a MEGABRAYN DO BRASIL não teria qualquer tipo de necessidade, por assim dizer, de obter um certificado falso, pois, em nada interfere o seu negócio, ao contrário, agora, ante esse PAR ora lavrado, a empresa pode obter problemas desnecessários que poderão impactar sua atividade internacional, sendo, em realidade, no entendimento da MEGABRAYN DO BRASIL, melhor até que o documento fosse expedido de forma lícita, não lhe causando nenhuma vantagem melhor em termos comerciais.

Em realidade, chega a ser grotesco o certificado fitossanitário apresentado, consoante consta em fls. 5 do Termo de Indiciação, sendo de total desconhecimento da MEGABRAUN DO BRASIL a sua emissão, ressaltando que, A MEGABRAYN DO BRASIL ESTÁ A TOTAL DISPOSIÇÃO DAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA ELUCIDAR OS FATOS, SENTINDO-SE INCLUSIVE VÍTIMA DESSA PERIGOSA ARMAÇÃO REALIZADA.

[...]

A MEGABRAYN DO BRASIL repete a tese acima exposta sobre a total desnecessidade de utilização de certificado falso eis que seu produto não possui a necessidade de obtenção de documento falso em razão da qualidade e da continuidade da exportação realizada.

Análise

6.9. Trata-se, mais uma vez, de argumento genérico e desprovido de fundamento.

6.10. A defesa limita-se a afirmar que “não faria sentido” a conduta, mas não apresenta elementos concretos que tornem verossímil a alegação. A inexistência de provas que corroborem a narrativa impede que se reconheça, com base apenas em declarações unilaterais, qualquer causa apta a afastar a conclusão administrativa extraída do conjunto probatório já existente.

6.11. Ademais, a pretensão de vincular a qualidade do produto à desnecessidade de CF não se sustenta. Trata-se de documento destinado à certificação oficial de condições fitossanitárias e ao atendimento de exigências do país importador, de modo que a reputação do exportador ou a avaliação da qualidade do produto exportado são irrelevantes para análise da prescindibilidade de submissão dos vegetais exportados ao processo de inspeção fitossanitária.

6.12. Por fim, dizer que o certificado seria “grotesco” e que a empresa “se sente vítima” não equivale a prova. A disposição em colaborar é relevante, mas não supre o ônus probatório nem afasta a necessidade de observância das exigências aplicáveis.

6.13. **Recomenda-se, portanto, a rejeição deste argumento.**

- **Ausência de indícios de autoria e de comprovação de dolo**

6.14. Sustenta a MEGABRAY que não há indícios de autoria de ato lesivo, sobretudo diante da ausência de comprovação de dolo. De acordo com a manifestação:

Em relação a autoria, o PAR não comprova, de forma efetiva, que a MEGABRAYN DO BRASIL tenha cometido qualquer delito ou, no mínimo, tenha obtido qualquer vantagem em utilizar o documento falsificado.

A autoria de um delito deve ser fielmente comprovada para que alguém possa responder por um delito. Inexiste, no direito penal, por conseguinte, no direito administrativo sancionador, que se socorre das fontes do direito penal, a punição por suposição.

A necessidade de comprovar a autoria de um delito é tarefa mister para que não exista injustiças... Ao demais, a obrigatoriedade do arquivamento do presente PAR passa pela total ausência de dolo no cometimento de qualquer delito pela MEGABRAYN DO BRASIL.

O dolo é, em síntese, a vontade consciente de realizar uma conduta delituosa. Então, dolo é a finalidade criminosa.

Assim, na seara administrativa, pode-se afirmar que o autor de um crime, na presença dos elementos descritos em lei como caracterizadores de infração administrativa, age de maneira que sua conduta não esteja amparada pela exclusão da antijuridicidade (ilicitude), ele comete, com tal conduta, uma infração disciplinar, que dará ensejo às penalidades previstas na legislação.

O agente quer realizar determinada conduta objetivamente proibida pela ordem jurídica. Eis o dolo.

Trata-se de analisar a intenção do agente especialmente diante dos elementos fáticos – mas também normativos – regulados pelas leis incidentes à espécie.

Ante todo o exposto, é de rigor a exigência do dolo na infração administrativa.

A ausência do dolo atinge de sobremaneira a existência da infração administrativa, eis que a sua falta atinge frontalmente os dois delitos mencionados no PAR, os quais, de forma alguma, foram cometidos pela MEGABRAYN DO BRASIL. E, ante a ausência do dolo, não há que se falar em conduta criminosa e por conseguinte, qualquer cometimento de infração administrativa eis que faltante a tipicidade do delito, ou seja, sem tipo penal não nasce o crime.

Análise

6.15. Trata-se de reiteração de argumento deduzido em sede de defesa. Sobre o tema, consta no relatório final:

Em relação a autoria e a não comprovação efetiva do delito, esta CPAR entende que as alegações da defesa estão consolidadas em argumentos vazios, sem fundamento e sem quaisquer elementos fático-probatórios que refutem as provas dos autos. Conforme consta dos autos (Termo de Indiciação Doc. SEI nº 23457449) restou demonstrada a correlação entre os fatos narrados, as provas apresentadas, as evidências demonstradas e a adequação típica atribuída, bem como da conexão entre elas, restando provados a autoria e materialidade em relação ao ente privado indiciado suficientes para ensejar o julgamento na forma como oferecidos na peça de indicição para o devido processo legal na esfera administrativa.

Quanto a ausência de dolo, sabe-se que a responsabilização administrativa dos entes privados tem fundamento, entre outros normativos, na Lei nº 12.846/2013, e, o art. 2º da referida Lei dispõe sobre o caráter objetivo do ato ilícito praticado, vejamos:

Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

Dessa forma, a conduta irregular da indiciada independe da aferição e comprovação do elemento subjetivo dolo e culpa, demandando apenas a demonstração da ocorrência do ato lesivo em si e o nexo causal com a atuação direta ou indireta da empresa, praticado em seu interesse/benefício ou de outrem, que, no caso em tela, ficou demonstrado nos presentes autos.

- 6.16. Neste ponto, a defesa confunde os conceitos de ilícito penal e administrativo.
- 6.17. A defesa utiliza expressões e premissas próprias do Direito Penal (“delito”, “tipo penal”, “conduta criminosa”) para sustentar a inexistência de infração administrativa sem dolo. Tal construção argumentativa é impertinente ao objeto do PAR, que apura atos lesivos administrativos tipificados no art. 5º da Lei nº 12.846/2013, e não delitos em sentido estrito.
- 6.18. Com efeito, conquanto em alguns trechos do relatório final a comissão tenha imputado às processadas os delitos de falsidade ideológica e de usurpação de função pública, previstos, respectivamente, nos artigos 299 e 328 do Código Penal, o objeto deste PAR restringe-se à responsabilização administrativa pela prática de ato lesivo previsto na Lei nº 12.846/2013.
- 6.19. Nesse sentido, o artigo 2º da Lei dispõe que a responsabilização das pessoas jurídicas beneficiadas em decorrência dos atos nela tipificados é objetiva, de modo que, diferentemente do que ocorre no âmbito penal, é prescindível que se comprove a culpabilidade do agente para dar ensejo à aplicação das sanções previstas no artigo 6º da mesma Lei.
- 6.20. Desse modo, para a responsabilização da pessoa jurídica no âmbito do PAR, não se exige a comprovação de elemento subjetivo (dolo ou culpa), bastando a demonstração do ato lesivo tipificado e do nexo de imputação no interesse/benefício da pessoa jurídica.
- 6.21. Registre-se, ainda, que a Lei nº 12.846/2013 distingue claramente a responsabilização da pessoa jurídica da eventual responsabilização de pessoas naturais. Com efeito, a responsabilização da pessoa jurídica não depende da responsabilização individual de dirigentes, administradores ou outros autores pessoas físicas, os quais, se for o caso, somente respondem na medida da sua culpabilidade.
- 6.22. **Não há que se falar, portanto, em necessidade de demonstração da vontade consciente do agente, de modo que este argumento deve ser rejeitado.**

7. PRESCRIÇÃO

- 7.1. 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.
- 7.2. A Corregedoria do MAPA considerou que a ciência dos fatos ocorreu em 8/12/2021, data em que a 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.
- 7.3. Outrossim, o parágrafo único do mesmo artigo dispões 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 12/8/2022, interrompeu-se a prescrição nessa data, de modo que o termo final da prescrição da pretensão punitiva da Administração é o dia 12/8/2027.

8. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES

- 8.1. 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, pela autoridade julgadora, da recomendação de responsabilização exposta no relatório final.
- 8.2. Ressalta-se que não será feita análise do cálculo da multa recomendada à NELSON DANTAS, tendo em vista que se trata de empresário individual (pessoa física).

I - Definição da base de cálculo

- 8.3. 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 316/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 14 de setembro de 2022:

Receita Bruta (R\$)	Tributos (R\$)	Receita Bruta – Tributos (R\$)
20.537.273,02	1.782.392,84	18.754.880,18

II - Definição da alíquota

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 praticada uma conduta que se enquadra num único tipo (art. 5º, V).
II - tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	0	Não há evidência da ciência ou tolerância do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica.
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 ISG e ILG inferiores a 1 no exercício anterior ao da instauração do PAR (4002075, p. 6).
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;	0,5	A pessoa jurídica admitiu a ocorrência do ato lesivo, mas não admitiu sua responsabilidade e nem prestou informações relevantes.
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>1,5</u>	
-----------------------------------	-------------------	--

II.III - Valor da alíquota

8.4. 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)	1,5%
<u>Alíquota (M-A)</u>	<u>-1,5%</u>

III - Definição da multa preliminar

8.5. 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\$ 18.754.880,18
Alíquota (Al)	-1,5%
<u>Multa preliminar (BC x Al)</u>	<u>Não é possível calcular (alíquota negativa)</u>

IV - Fixação dos limites mínimo e máximo

8.6. 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. Tendo em vista que a vantagem auferida pela pessoa jurídica não foi quantificada, o limite mínimo da multa fica assim definido:

0,1% da base de cálculo	R\$ 18.754,88
Valor da vantagem auferida	-
<u>Limite mínimo</u>	<u>R\$ 18.754,88</u>

8.7. 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\$ 3.750.976,04
3x valor da vantagem auferida ou pretendida	-

<u>Limite máximo</u>	<u>R\$ 3.750.976,03</u>
-----------------------------	--------------------------------

V - Definição do valor definitivo da multa

8.8. Tendo em vista que o valor da multa preliminar é inferior ao limite mínimo, há necessidade de calibração, de modo que o valor definitivo da multa, em caso de responsabilização da AIDC, deve corresponder a **R\$ 18.754,88**.

Base de cálculo	R\$ 18.754.880,18
Alíquota	-1,5%
Limite mínimo	R\$ 18.754,88
Limite máximo	R\$ 3.750.976,04
<u>Valor da multa</u>	<u>R\$ 18.754,88</u>

9. CONCLUSÃO

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

9.2. No mais, recomenda-se a reunião e o julgamento conjunto deste PAR e do de nº 21000.019120/2022-74, também avocado pela CGU, por tratarem de atos lesivos conexos praticados em continuidade.

9.3. No mérito, recomenda-se a rejeição do relatório final, com o consequente **arquivamento** do PAR, pelas seguintes razões:

a) Em relação a NELSON DANTAS DOS SANTOS, pela ilegitimidade para ser processado e responsabilizado administrativamente com base na Lei nº 12.846/2013, por não constituir pessoa jurídica;

b) Em relação à MEGABRAYN DO BRASIL LTDA, pela inocorrência de ato lesivo passível de punição com base na Lei nº 12.846/2013.

9.4. Por fim, nos termos do art. 56, IV, da Portaria nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão subsequente (4002190).

9.5. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL QUEIROZ FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 27/03/2026, às 17:55, 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 4002076 e o código CRC 38109911