



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

PARECER Nº 00073/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 21000.020009/2022-21

INTERESSADOS: UNICAFE COMPANHIA DE COMERCIO EXTERIOR - UNICAFE E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE - PAAR

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

1. Certificação fitossanitária é uma exigência internacional decorrente da Convenção Internacional para Proteção dos Vegetais (CIPV), de 17 de novembro de 1997, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 5.759, de 17 de abril de 2006.
2. Organização Nacional de Proteção Fitosanitária no Brasil: Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). Competência exclusiva do MAPA para emitir certificado fitossanitário.
3. Ausência de Materialidade: ausência de elementos de falsificação no documento capazes de confundir a ONPF estrangeira.
4. O certificado emitido de forma particular pelas acusadas, embora tenha conteúdo inspirado no certificado fitossanitário oficial, não era apto a induzir a administração estrangeira a erro. O certificado particular não vinculava a ONPF brasileira de nenhuma maneira, não utilizando brasões, logos ou outros símbolos oficiais. Os elementos identificadores do documento, como timbres e/ou logomarcas, são particulares da empresa emissora e o documento foi assinado por engenheiro agrônomo, sem qualquer vinculação ao MAPA em sua identificação.
5. Irregularidade administrativa que não constitui ato lesivo abrangido pela Lei nº 12.846/13.
6. Ratificação das conclusões da Nota Técnica nº 577/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI que recomendou a rejeição do Relatório Final da CPAR, com o consequente arquivamento do PAR, diante da inocorrência de ato lesivo passível de punição com base na Lei nº 12.846/2013.

Senhora Consultora Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR instaurado pelo Corregedor do MAPA em 15/08/2022 em desfavor da associação privada CENTRO DO COMÉRCIO DO CAFÉ DE VITÓRIA - CCCV (CNPJ 28.143.667/0001-62) e da sociedade empresária UNICAFÉ COMPANHIA DE COMÉRCIO EXTERIOR (CNPJ 28.154.680/0001-17).

2. Consta dos autos que, em 2/6/2020, a CCCV emitiu, em favor da UNICAFÉ, um certificado fitossanitário (CF), cujo objeto consistia na certificação de que o café exportado pela UNICAFÉ à Espanha foi inspecionado e encontrava-se livre de pragas (2911358, p. 3).

3. O Certificado Fitosanitário (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 Espanha, que os produtos de origem vegetal exportados pelo Brasil encontram-se livres de pragas. Sua emissão no Brasil, à época dos fatos, era regulamentada pela Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, a qual condicionava a emissão do certificado à indicação, pelo exportador, de que a Organização Nacional de Proteção Fitosanitária (ONPF) do país importador impõe a certificação fitossanitária como requisito para admissão dos produtos vegetais em seu território.

4. Diante da emissão do certificado particular, em 23/8/2022, a Comissão de PAR deliberou indiciar a CCCV 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 (2911479); bem como indiciar a UNICAFÉ por entender estarem presentes indícios de autoria e de materialidade dos atos lesivos previstos nos incisos III e V do *caput* do mesmo artigo (2911478).

5. Devidamente intimada, a UNICAFÉ apresentou defesa em 21/09/2022, na qual, alegou, em síntese, que *i*) os elementos emprestados do inquérito policial não podem fundamentar a decisão da autoridade, pois não se respeitou o contraditório; *ii*) não houve embaraço à fiscalização, pois na Espanha não se exigia, na data dos fatos, a apresentação de CF para a importação de café; e *iii*) o CF objeto deste processo não se assemelha ao documento oficial nem possui elementos privativos de órgãos públicos (2911557).

6. Na mesma data, o CCCV apresentou defesa, na qual ratificou as razões expostas na defesa da UNICAFÉ (2911595).
7. Aberta a instrução, procedeu-se à oitiva de duas testemunhas arroladas pela defesa (2911697 e 2911698).
8. O CCCV trouxe aos autos laudo pericial (2911782).
9. Encerrada a instrução, as processadas reiteraram as razões das defesas (2911836 e 2911839).
10. Em 15/12/2022, a Comissão lavrou relatório final, em que recomendou a rejeição de todos os argumentos deduzidos pelas 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 (2911826).
11. As processadas foram intimadas para se manifestarem sobre o relatório final, tendo ambas impugnado a conclusão da comissão (2911836 e 2911839).
12. Em 13/07/2023, por decisão do Secretário de Integridade Privada exarada no processo SEI nº 00190.102709/2023-53, os autos foram avocados pela CGU (2880386).
13. 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.
14. Por meio da Nota Técnica nº 577/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (3974652), a área técnica concluiu pela regularidade formal do presente Processo Administrativo de Responsabilização - PAR mas, no mérito, recomendou: (i) a reunião e o julgamento conjunto deste PAR e do nº 21000.014104/2022-95; e (ii) a rejeição do relatório final, com o consequente arquivamento do PAR, diante da inocorrência de ato lesivo passível de punição com base na Lei nº 12.846/2013.
15. A decisão foi acolhida pelo Diretor de Responsabilidade de Entes Privados (4003287) e, posteriormente, pelo Secretário de Integridade Privada (4003311).
16. Por fim, vieram os autos a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União para análise final prévia ao julgamento pelo Sr. Ministro de Estado da CGU, na forma da legislação vigente.
17. É o relatório. Passa-se à apreciação.

II - FUNDAMENTAÇÃO

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

18. 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.

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

20. 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.

21. 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.

22. Em outras palavras, ainda que não seja dado ao parecer jurídico realizar um juízo de certeza quanto aos fatos apurados pela Comissão, cabe a ele avaliar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a citada Portaria Conjunta CGU-PGF-CGAU Nº 1.

3. NECESSIDADE DE JULGAMENTO CONJUNTO DESTES PAR E DO PAR Nº 21000.014104/2022-95

23. 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.**

24. 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 UNICAFÉ, que também foi indiciada no PAR nº [21000.014104/2022-95](#), em decorrência da emissão de certificado em seu favor por outra pessoa jurídica.

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

26. 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.

27. **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.**

28. Nesse sentido, a CGU entende ser aplicável ao regime de responsabilização da Lei nº 12.846/2013 o instituto do **ato ilícito em continuidade**, de modo que, nos casos em que o agente pratica vários atos lesivos da mesma espécie, em condições semelhantes de tempo, lugar e modo de execução, deve-se reconhecer a continuidade dos atos lesivos, aplicando-se ao infrator apenas uma sanção, ainda que exasperada, conforme explicitado no item 4 da Nota Técnica nº 577/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI.

29. 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.**

30. 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.

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

32. Por fim, o processamento paralelo por duas comissões pode acarretar a imposição de duas sanções decorrentes de atos lesivos praticados em concurso ou em continuidade, cuja soma extrapola os limites estabelecidos pelo artigo 6º da Lei nº 12.846/2013. Nesses casos, **é recomendável que a responsabilização por todos os atos lesivos se dê em um mesmo**

Processo, aplicando-se uma única multa, com a incidência da circunstância agravante prevista no inciso I do caput do artigo 22 do Decreto nº 11.129/2022 (até quatro por cento, em casos de concurso de atos lesivos).

33. Isso posto, esta Consultoria Jurídica entende estar correto o entendimento esposado na Nota Técnica nº 577/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, que recomendou que o presente PAR seja julgado em conjunto com o de nº [21000.014104/2022-95](#), a fim de se evitar eventual aplicação de duas sanções por atos lesivos praticados pela mesma pessoa jurídica em continuidade.

4. DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

34. 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.

35. No caso dos autos, a esse respeito, reproduzimos a seguir a análise da Nota Técnica nº 577/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI acerca da contagem do prazo prescricional:

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.

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

37. 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.**

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

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

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

40. 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.

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

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

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

44. As Notas de indicição contêm todos os requisitos previstos no 17 da IN ([2911478](#) e [2911479](#)), indicando os fatos e as provas coligidas (inclusive as compartilhadas do Inquérito Policial), sem prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

45. Após indiciadas, as pessoas jurídicas foram devidamente citadas, por meio eletrônico, para apresentar defesa no prazo de 30 (trinta) dias, de acordo com o *caput* do artigo 16 da mesma Instrução Normativa. Os instrumentos de intimação contêm todos os requisitos previstos no § 1º do mesmo artigo ([2911531](#) e [2911550](#)).

46. Em 21/09/2022, a UNICAFÉ apresentou defesa, na qual alegou, em síntese, que *i)* os elementos emprestados do inquérito policial não podem fundamentar a decisão da autoridade, pois não se respeitou o contraditório; *ii)* não houve embaraço à fiscalização, pois na Espanha não se exigia, na data dos fatos, a apresentação de CF para a importação de café; e *iii)* o CF objeto deste processo não se assemelha ao documento oficial nem possui elementos privativos de órgãos públicos ([2911557](#)).

47. Aberta a instrução, procedeu-se à oitiva de duas testemunhas arroladas pela defesa ([2911697](#) e [2911698](#)). Encerrada a instrução, as processadas reiteraram as razões das defesas ([2911557](#) e [2911595](#)).

48. Em 15/12/2022, a Comissão lavrou o Relatório Final, em que recomendou a rejeição de todos os argumentos deduzidos nas defesas e a manutenção do entendimento exposto nos termos de indução, 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 ([2911826](#)).

49. Quanto ao relatório final, verificou-se que ele não atendeu o artigo 21, parágrafo único, VI, b, 2 da referida IN, visto que não consta de seu teor memória detalhada do cálculo da multa, o qual foi feito em autos apartados (21000.086642/2022-81 e 21000.086657/202240- doc. [3974637](#) e [3974647](#)), tendo em vista que o cálculo contém informações fiscais dos entes privados envolvidos.

50. No mais, a comissão de PAR encerrou os trabalhos em 15/12/2022, antes do termo final do prazo de 180 dias previsto na portaria de instauração ([2911828](#)), de modo que não houve prática de atos sem que os agentes estivessem investidos de competência para tanto.

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

3 AVOCACÃO DO PROCESSO 21052.022242/2018-56

3.1 Em decorrência da instauração deste procedimento de supervisão, constatou-se que tramita na Corregedoria do MAPA procedimento correicional 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)

52. 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.

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

54. 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.

55. 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.

56. Por meio da NOTA TÉCNICA Nº 577/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (3974652), a área técnica concluiu pela **regularidade formal** do presente Processo Administrativo de Responsabilização - PAR, tendo emitido as seguintes **recomendações**:

- (i) a reunião e o julgamento conjunto dos PARs nº 21000.020009/2022-21 e 21000.014104/2022-95;
- (ii) a **rejeição do relatório final**, com o consequente **arquivamento** do PAR, diante da inocorrência de ato lesivo passível de punição com base na Lei nº 12.846/2013. A sugestão foi acolhida pelo Diretor de Responsabilidade de Entes Privados (4003827) e, posteriormente, pelo Secretário de Integridade Privada (4003311)

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

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

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

6. DO MÉRITO

6.1 Das conclusões da CPAR constantes no Relatório Final

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

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

- Prova 01 - SEI_21000.011745_2021_15 (2911358)
- Prova 02 - Ofício DSV/MAPA à PF (2911361)
- Prova 03 - Termo de Declarações DSV/SDA/MAPA (CF orig) (2911362)
- Prova 04 - Manifestação Técnica DSV/SDA/MAPA (2911368)
- Prova 05 - Manifestação Técnica CGFC/DSV/SDA (2911371)

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

63. Tal conclusão foi fundamentada nas seguintes premissas:

- A. Em fevereiro de 2021, através do Serviço de Federal de Vigilância da Rússia que solicitou confirmação da autenticidade do certificado fitossanitário nº 346/2020, emitido em 02/06/2020 pelo ente privado Centro do Comércio de Café de Vitória (CCCV) - CNPJ 28.143.667/0001-62, em favor do ente privado UNICAFÉ Companhia de Comércio Exterior - CNPJ 28.154.680/0014-31 (prova 01 - a., b.).
- B. O DSV/SDA/MAPA tomou conhecimento de possíveis fraudes em exportações através do uso de Certificado Fitossanitário falsificado e direcionou tal demanda à Polícia Federal para apurações necessárias (**prova 02**).
- C. Após ciência da deflagração da Operação "Fito Fake" e recebimento de cópia do Inquérito Policial, esta Unidade Correcional realizou diligência junto à área técnica do MAPA competente pela matéria (prova 05), recebendo acesso integral ao NUP 21000.011745/2021-15, onde constam as provas 01. Registre-se que até a subscrição do Relatório Final, não constava dos referidos autos qualquer manifestação do Centro do Comércio de Café de Vitória em resposta ao pedido de informações da Coordenação-Geral do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional - CGVIGIAGRO/DTEC/SDA/MAPA (**prova 1 - e.**).
- D. Conforme Manifestação Técnica do DSV/SDA/MAPA (**provas 03 e 04**), apenas o MAPA pode emitir tal certificado, sendo o Auditor Fiscal Federal Agropecuário - AFFA, o único signatário autorizado. Tais informações foram ratificadas pela Coordenação Geral de Fiscalização e Certificação Sanitária Internacional (**prova 05**), embasada pelos normativos vigentes.

64. Ante as provas acima consideradas, concluiu a CPAR que a dispensa/obrigatoriedade de apresentação de Certificado Fitossanitário quando da exportação de determinado produto, ou mesmo a apresentação de eventuais documentos de

respaldo, não minimizam a gravidade do ato teoricamente ilícito objeto desta investigação, vez que o documento oficial é fruto de acordo internacional que visa a garantir a confiabilidade dos produtos de origem vegetal produzidos no Brasil, e a falsificação, 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.

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

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

Estelionato

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

(...)

Falsidade ideológica

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

Usurpação de função pública

Art. 328 - Usurpar o exercício de função pública:

(...)

67. 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)

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

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

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

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

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

71. Por fim, a CPAR registra que a responsabilização administrativa dos entes privados tem fundamento, entre outros normativos, na Lei nº 12.846/2013, cujo art. 2º dispõe sobre o caráter objetivo do ato ilícito praticado.

6.2 Das alegações finais das acusadas

72. 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 ambas impugnado o relatório.**

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

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

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

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

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

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

[...] "

73. A defesa da CCCV impugnou o relatório final nos seguintes termos:

Conforme se depreende, o Sr. Bruno Junger Mafra, engenheiro agrônomo que assinou o laudo objeto do processo, foi arrolado para explicar como se deu sua contratação, como são feitos os testes e, principalmente, para ratificar a autoria dos documentos por ele emitidos.

[...]

Dentro desse cenário particular do depoente, é muito importante que o depoimento seja integralmente assistido e analisado pelo duto órgão julgador, pois a Comissão destacou minuciosamente apenas os trechos que interessavam à eventual responsabilização, muitas vezes deixando o contexto de lado, como até mesmo posterior retificação dada pelo depoente.

Apenas a título de exemplo e para que não se torne exaustiva a manifestação, a Comissão processante destacou por duas vezes, na fala do depoente, que se tratam da "mesma coisa" o conteúdo do certificado fitossanitário e o laudo por ele emitido.

Ora, basta fazer um comparativo entre os dois documentos para se concluir, com certeza, de que são documentos completamente distintos, em tudo e por tudo diferentes: a nomenclatura, disposição das informações, timbre, cargo e assinatura do responsável, emitente, tudo, tudo é diferente.

Por sua vez, óbvio que o declarante se referiu ao conteúdo/objetivo do seu laudo, qual seja, certificar a inexistência de pragas na mercadoria.

Relativamente à segunda testemunha, há breve esclarecimento a ser feito, não sobre o conteúdo do depoimento, mas sobre as conclusões do Relatório em relação à defesa.

Na defesa escrita, a indiciada arrolou o Dr. Aureliano Nogueira da Costa, Superintendente Federal de Agricultura no Espírito Santo (doc. SEI 24178784) como testemunha abonatória, assim qualificada desde seu arrolamento.

Tal qual determinado no próprio Termo de Indiciação, as declarações desta testemunha, abonatória, repita-se, foram juntadas a termo na própria defesa em documento anexo a esta (SEI 27179456). Veja-se o que trouxe o termo de Indiciação (SEI 23466124):

"6.3 Sobre as provas testemunhais, cabe-nos distinguir o conceito das testemunhas em oculares e abonatórias. A primeira se relaciona diretamente com os fatos apurados, ou seja, esteve presente no momento da suposta irregularidade ou nos atos preparatórios. A segunda, entretanto, se relaciona ao conceito de amizade, de testemunho da lisura e da conduta profissional e/ou pessoal da empresa indiciada, sem esclarecer nada dos fatos. 6.4 Neste último caso, considerando a possibilidade de indeferimento, previsto no art. 20 da Instrução Normativa CGU nº 13, de 08 de agosto de 2019, mas em homenagem ao princípio da ampla defesa e do formalismo moderado, solicitamos que seja encaminhada declaração reduzida a termo e assinada pelo subscritor."

Uma vez apresentada a testemunha, qualificada como abonatória e juntada a sua declaração, por óbvio que sua intimação seria despicienda. Ocorre que a Comissão o intimou a depor, sem qualquer pedido neste sentido pela defesa.

Ao questionar tal fato em audiência, inclusive deixando claro que jamais desejou a intimação dessa testemunha para que depusesse (vide item 3.3.1.8 do Relatório Final), a defesa dispensou o seu depoimento, mas a Comissão assim mesmo a ouviu.

Por se tratar de uma testemunha abonatória e sem saber o que seria perguntado pela Comissão – neste momento a testemunha passou a ser da Comissão, e não da defesa – esta foi contraditada, sob o argumento de que, na condição de serventuário do Órgão que se diz prejudicado, o depoimento estaria comprometido.

Noutro giro, o pedido de contradita foi negado e, ironicamente, a Comissão, no Relatório Final, afirma que "há suspeita por parte da Defesa da própria testemunha arrolada" (item 3.3.1.9). Por óbvio, não se trata, absolutamente, de tal conclusão!

Todavia, pelo comentário posto no Relatório, ratifica-se mais uma vez que a Comissão processante se desprende da imparcialidade, pois a defesa fez exatamente o que instruiu o Termo de Indiciamento (trouxe a declaração a termo), tendo a própria Comissão desvirtuado a marcha processual e tornado a testemunha como se sua fosse inquirindo e transformando-a em testemunha de fato, finalidade diversa para a qual teria sido arrolada.

Entretanto, certamente não esperando que referida testemunha fosse precisa na verdade dos fatos, tendo sido o Superintendente claro em seu depoimento, ratificando integralmente a transparência e lisura da conduta e relação da indiciada CCCV e a representação local do Ministério, o que restou ao Relatório Final foi, simplesmente, desabonar o fim para qual referida testemunha se prestou.

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

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

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

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

77. A área técnica, contudo, por meio da Nota Técnica nº 577/2026/ CGIPAVACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3974711), , entendeu que o arquivamento do PAR é procedente, embora por razões distintas das alegadas pela empresas rés.

78. Primeiramente, quanto à questão acerca da atipicidade da conduta ante a inexigibilidade do certificado pelas autoridades do país destinatário das mercadorias, a área técnica assim se manifestou:

5.31. Verifica-se que a comissão não contesta a alegação de que não se exigia na Espanha, na data da exportação, a apresentação de CF oficial para café importado do Brasil, pois, a seu ver, tal fato é irrelevante, porquanto o simples fato de um particular não autorizado emitir documento com formatação e teor similares ao CF oficial seria suficiente para configurar o ato lesivo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, independentemente de a quem esse documento se destina e da exigência do país importador.

5.32. Não falta razão à comissão ao afirmar que apenas os agentes do MAPA detêm competência para emissão do CF, conforme determinava o artigo 17 da Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, vigente na época dos fatos, o qual era amparado no artigo V da CIPV, sendo vedado a particulares, na data dos fatos, emitir tal documento para fins de atendimento das medidas fitossanitárias constantes da referida convenção.

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

(...)

5.36. Isso posto, não consta nos autos elemento que permita concluir, com grau razoável de certeza, que na data dos fatos havia, no ordenamento jurídico espanhol ou da União Europeia, ato normativo que determinasse a exigência, pelas autoridades daquele Estado, da apresentação de CF emitido pela autoridade fitossanitária brasileira para a admissão de café originário do Brasil. Desse modo, não é possível afirmar, com a segurança exigida para o exercício do poder administrativo sancionador, que as pessoas jurídicas processadas tenham atuado de modo a obstruir ou fraudar a atuação fiscalizatória do MAPA.

(...)

5.40. Portanto, 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, porquanto, apesar da redação aberta do dispositivo, ele não pode ser interpretado de forma tão abrangente a ponto de abarcar todo e qualquer ato que constitua infração às normas regulatórias que regem a atuação do MAPA.

79. Ressalta, ainda a área técnica 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.

80. Assim, esse órgão consultivo está de acordo com a conclusão da área técnica no sentido de que, 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.

81. Ademais, conforme concluiu a área técnica, também não há indícios da prática dos atos lesivos tipificados nos incisos II e III do art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

82. Com efeito, 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.

83. No caso em tela, embora o conteúdo do certificado em questão replique o conteúdo de um certificado fitossanitário oficial, **não há nenhum elemento no documento que vincule a ONPF do Brasil (isto é, o MAPA) ao que está certificado**. Não há logotipos, brasões ou outros símbolos oficiais. Além disso, não há qualquer evidência de tentativa de ocultação de sujeitos envolvidos: a CCCV é expressamente indicada como exportadora; a UNICAFÉ figura de modo transparente como emissora dos certificados. Os documentos ostentam os logotipos das pessoas jurídicas acusadas, afastando qualquer intenção de ocultação ou fraude.

84. Além disso, o documento foi assinado por “engenheiro agrônomo” sem nenhuma vinculação ao MAPA em sua identificação.

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

86. Ante o exposto, ratifica-se o entendimento no sentido de que não há materialidade que permita caracterizar os atos lesivos previstos no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.

87. 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.

88. 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.

89. 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.

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

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

6.4 Do enquadramento legal e das penalidades sugeridas pela CPAR

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

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

II - Pela **RESPONSABILIZAÇÃO** da empresa **CENTRO DO COMÉRCIO DE CAFÉ DE VITÓRIA (CCCV)**, CNPJ 28.143.667/0001-62 devidamente identificada e qualificada nos autos, pelo cometimento das seguintes irregularidades: Descumpriu normas legais e regulamentares, por infringência, enquadradas nos incisos III e V do art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

93. Não obstante a ratificação, por este órgão consultivo, da recomendação de arquivamento do presente PAR, passa-se à análise da dosimetria sugerida pela CPAR (com a unificação de penas sugerida 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

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

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

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

97. Conforme detalhadamente calculado na NOTA TÉCNICA Nº 577/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (3974934), **para cada uma das pessoas jurídicas processadas**, definiu-se primeiramente a **base de cálculo**, pelo valor do faturamento bruto da pessoa jurídica no exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre o faturamento, como determinam o artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013 c/c o artigo 20 do Decreto nº 11.129/2022, o artigo 1º da IN CGU nº 1/2015 e o artigo 12, § 1º, III, do Decreto-Lei nº 1.598/1977. Os valores correspondentes foram informados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil por meio da Nota nº 279/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 14 de setembro de 2022.

98. 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 -1% para a CCCV e de alíquota de 1% para a empresa UNICAFÉ.**

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

100. 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.

101. Ao final, chegou-se ao **valor definitivo da multa**, que, no caso da CCCV correspondeu a **R\$ 997,82** e, quanto à empresa UNICAFÉ, ao valor de **R\$ 2.241.837,93**.

102. Este órgão consultivo entende, portanto, estar juridicamente correto o cálculo da eventual multa aplicável às empresas processadas, efetuado pela SIPRI na NOTA TÉCNICA Nº 577/2026/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

103. 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.

104. 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.

105. 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.

106. 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.

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

107. De acordo com o que sugere o Manual de PAR, a considerar que a alíquota final da multa para a CCCV resultou em alíquota negativa de -1%, a duração da publicação extraordinária há que ser fixada em 30 (trinta) dias.

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

109. 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 577/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI.

7. CONCLUSÃO

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

111. **No mérito, sugere-se, em consonância com as conclusões apostas na Nota Técnica nº 577/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, aprovada pelo Diretor de Responsabilização de Entes Privados e pelo Secretário de Integridade Privada:**

a) que este PAR e o PAR nº 21000.014104/2022-95, já avocados pela CGU, devem ser julgados em conjunto, a fim de se evitar eventual aplicação de duas sanções por atos lesivos praticados pela mesma pessoa jurídica em continuidade;

b) o acolhimento da sugestão de arquivamento do PAR feita pela SIPRI, rejeitando-se o Relatório Final da CPAR, nos termos da Nota Técnica nº 577/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI.

112. Na hipótese de condenação, este órgão consultivo ratifica o cálculo das penalidades aplicáveis, realizado pela área técnica, conforme Nota Técnica nº 577/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, com as observações apostas ao longo do presente parecer.

113. É o parecer.

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

Brasília, data da assinatura eletrônica.

HELENA MARTA SALGUEIRO ROLO
Consultora Jurídica Adjunta
Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000020009202221 e da chave de acesso 11803c3a



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 3161287885 e chave de acesso 11803c3a no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HELENA MARTA SALGUEIRO ROLO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-07-2026 19:30. 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 00489/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 21000.020009/2022-21

INTERESSADOS: UNICAFE COMPANHIA DE COMERCIO EXTERIOR - UNICAFE E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE - PAAR

1. Concorde com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer n. **00073/2026/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, 17 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) 21000020009202221 e da chave de acesso 11803c3a



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 3294057864 e chave de acesso 11803c3a 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: 17-07-2026 18:09. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.