



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 577/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 21000.020009/2022-21

INTERESSADOS:

CENTRO DO COMÉRCIO DE CAFÉ DE VITÓRIA;
UNICAFÉ COMPANHIA DE COMÉRCIO EXTERIOR.

ASSUNTO

Análise de regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 21000.020009/2022-31, instaurado na Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) em desfavor das pessoas jurídicas CENTRO DO COMÉRCIO DO CAFÉ DE VITÓRIA (CNPJ 28.143.667/0001-62) e UNICAFÉ COMPANHIA DE COMÉRCIO EXTERIOR (CNPJ 28.154.680/0001-17).

REFERÊNCIAS

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

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022;

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

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

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

1. RELATÓRIO

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

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

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 Espanha, que os produtos de origem vegetal exportados pelo Brasil encontram-se livres de pragas. Sua emissão no Brasil é regulamentada pela Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, a qual condiciona a emissão do certificado à indicação, pelo exportador, de que a organização nacional de proteção fitossanitária (ONPF) do país importador impõe a certificação fitossanitária como requisito para admissão dos produtos vegetais em seu território.

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

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

1.6. Na mesma data, o CCCV apresentou defesa, na qual ratificou as razões expostas na defesa da UNICAFÉ (2911595).

1.7. Aberta a instrução, procedeu-se à oitiva de duas testemunhas arroladas pela defesa (2911697 e 2911698).

1.8. O CCCV trouxe aos autos laudo pericial (2911782).

1.9. Em 15/12/2022, lavrou-se relatório final, no qual se recomendou a rejeição de todos os argumentos deduzidos nas defesas e a manutenção do entendimento exposto nos termos de indicição, com a consequente aplicação das sanções previstas nos incisos I e II do *caput* do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013 a ambas as processadas (2911826).

1.10. As processadas foram intimadas para se manifestarem sobre o relatório final, tendo ambas impugnado a conclusão da comissão (2911836 e 2911839).

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

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

1.13. É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA CGU

2.1. O § 2º do artigo 8º da Lei nº 12.846/2013 dispõe que *"no âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência [...] para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento."* De modo mais analítico, o inciso III do § 1º do artigo 49 da Lei nº 14.600/2023 dispõe que compete à CGU *"acompanhar e, quando necessário, avocar tais procedimentos em curso em órgãos e entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas, [...]".*

2.2. No exercício dessa atribuição, foi instaurado nesta Coordenação-Geral o processo nº 00190.102709/2023-53, no bojo do qual se determinou a avocação deste e de outros PARs em trâmite na Corregedoria do MAPA para exame de sua regularidade e, eventualmente, providenciar a correção de falhas.

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

2.4. Diante disso, entende-se que a atuação da CGU no caso concreto encontra amparo no ordenamento jurídico, não havendo óbice à avocação dos autos e ao consequente julgamento do PAR pelo Ministro de Estado da CGU.

3. REGULARIDADE FORMAL DO PAR

3.1. Superada a questão acerca da competência da CGU, faz-se a análise da regularidade formal do PAR, nos termos do artigo 23 da IN CGU nº 13/2019.

3.2. O PAR foi instaurado pelo Corregedor do MAPA, competência que lhe foi delegada pelo respectivo Ministro por meio do inciso I do artigo 1º da Portaria MAPA nº 381/2021, como autoriza o § 1º do artigo 8º da Lei nº 12.846/2013. A portaria de instauração contém os requisitos do caput e do § 1º da IN CGU nº 13/2019; e foi devidamente publicada no Diário Oficial da União em 15/8/2022, nos termos do § 2º do mesmo artigo (2911464).

3.3. As notas de indicição contém todos os requisitos previstos no artigo 17 da mesma IN (2911478 e 2911479).

3.4. Após a indicição, os representantes das pessoas jurídicas foram devidamente intimados, por meio eletrônico, para apresentarem defesa no prazo de 30 dias, de acordo com o caput do artigo 16 da mesma IN. Os instrumentos de intimação contém todos os requisitos previstos no § 1º do mesmo artigo (2911531 e 2911550).

3.5. Quanto ao relatório final, entende-se que ele não atende ao artigo 21, parágrafo único, VI, b, 2 da referida IN, visto que não consta de seu teor memória detalhada do cálculo da multa, o qual foi feito em autos apartados (21000.086642/2022-81 e 21000.086657/2022-40). No entanto, considerando-se que as pessoas jurídicas obtiveram acesso aos referidos autos, a ausência do cálculo no relatório não representou prejuízo efetivo, de modo que não há necessidade de anulação do relatório final. As peças processuais elaboradas pela comissão processante referentes à dosimetria das sanções da CCCV e da UNICAFÉ foram juntados a estes autos, respectivamente, por meio dos documentos 3974637 e 3974647).

3.6. Por fim, a comissão encerrou os trabalhos em 15/12/2022, antes do termo final do prazo de 180 dias concedido na portaria de instauração (2911828), 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 21000.014104/2022-95

4.1. Em decorrência da Operação Fito Fake, a Corregedoria do MAPA identificou 20 relações comerciais em que figuraram, de um lado, a empresa emissora do certificado e, de outro, a empresa exportadora que solicitou sua emissão; e considerou cada uma dessas relações como fatos isolados, dando ensejo à instauração de 20 PARs.

4.2. Contudo, diversas empresas figuraram em mais de uma relação comercial, de modo que tiveram instaurados contra si mais de um PAR. Dentre os envolvidos em mais de uma relação, figura a 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.

4.3. Todavia, cotejando-se os objetos deste PAR e dos citados acima, verifica-se que os fatos investigados e as condutas imputadas aos entes são idênticos. Com efeito, as questões de direito debatidas em todos os PARs são as mesmas, havendo apenas uma divergência fática, qual seja, a pessoa jurídica beneficiária da emissão do CF. Tanto é assim que os termos de indicição e os relatórios finais lavrados pelas comissões são idênticos, tendo sido invocadas as mesmas razões para fundamentar suas conclusões. Da mesma forma, as defesas apresentadas pela pessoa jurídica em ambos os PARs são idênticas.

4.4. É razoável, portanto, que se reúnam os processos para que sejam julgados em conjunto e, em caso de condenação, seja aplicada apenas uma sanção a cada ente privado responsabilizado.

4.5. Nesse sentido, é importante ressaltar que 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 diversas sanções decorrentes de atos lesivos praticados em concurso ou em continuidade, cuja soma extrapola os limites estabelecidos pelo artigo 6º da Lei nº 12.846/2013. Nesses casos, é recomendável que a responsabilização por todos os atos lesivos se dê num mesmo PAR, aplicando-se uma única multa com a incidência da circunstância agravante prevista no inciso I do caput do artigo 22 do Decreto nº 11.129/2022 (até quatro por cento, em casos de concurso de atos lesivos).

4.10. Isso posto, entende-se que este PAR e o de nº 21000.014104/2022-95 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 DAS MANIFESTAÇÕES SOBRE O RELATÓRIO FINAL

5.1. Após a conclusão do relatório final, a autoridade instauradora concedeu às pessoas jurídicas prazo de 10 (dez) dias para se manifestarem, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, tendo ambas impugnado o relatório. A fim de subsidiar a decisão da autoridade julgadora, faz-se a seguir análise dos argumentos trazidos pela processada.

5.2. Ressalta-se que ambas as pessoas jurídicas são representadas pelos mesmos advogados e, conquanto tenham apresentado petições distintas, as impugnações deduzidas por ambas são idênticas - exceto as que dizem respeito à dosimetria da multa -, razão pela qual serão analisadas conjuntamente.

• ARGUMENTO PRELIMINAR 1: imparcialidade da comissão

5.3. Sustenta a defesa que a comissão demonstrou ser parcial, razão pela qual o relatório final deve ser anulado. De acordo com as alegações finais:

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

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

E essa verdade não se mostra difícil constatar quando da análise das defesas apresentadas, bem como das provas carreadas neste cenário, são em tudo ignoradas pela Comissão, mantido apenas aquilo que condescende com o interesse em condenar, 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 fazer-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').

O ímpeto da Comissão foi tão severo que, explicitamente, chegou a imputar à defesa o exercício de má-fé quando esta requereu a juntada de prova documental pericial (!!!). Particularidades serão especificadas no tópico seguinte que, inclusive, demonstra cabalmente que a prova sequer foi analisada: ironicamente, a prova mais importante dos autos.

Análise

5.4. A irresignação da defesa não procede.

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

5.6. Aliás, se se acolhesse esse entendimento, o *caput* do artigo 8º da Lei nº 12.846/2013 se tornaria letra morta, visto que atribui à autoridade máxima do órgão ou entidade lesada a instauração e o procedimento de PAR em face do suposto ente infrator. Se o julgamento do processo e a imposição das respectivas sanções são feitos pelo dirigente máximo do ente lesado sem que se fale em parcialidade, não há razão para se entender que a condução do processo por servidores integrantes do órgão seja presumidamente tendenciosa, devendo haver prova da alegada tendenciosidade.

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

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

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

• ARGUMENTO PRELIMINAR 2: nulidade dos elementos probatórios emprestados do inquérito policial

5.10. Alega a defesa que os elementos probatórios emprestados do inquérito policial são nulos. Nos termos da manifestação:

[...] a produção de todas as provas compartilhadas não contou com a participação da defesa em sua origem, por essa razão não podem ser utilizadas. Essa é a interpretação mais sensata da Súmula 591 do Superior Tribunal de Justiça.

Ora, de nada adianta ofertar o contraditório e ampla defesa em provas que não podem ser revistas, tais quais os depoimentos extraídos da Polícia Federal, os quais, aliás, repita-se à exaustão, não guardam qualquer relação com a Peticionante, mas sim com outras pessoas jurídicas que atuavam de maneira bem diversa, para dizer o mínimo.

Análise

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

É importante ressaltar que todas as provas acostadas aos presentes autos oriundas do Inquérito Policial nº 2020.0122547-SR/PF/DF (1020051- 97.2021.4.01.3400) foram devidamente autorizadas pelo Juízo da 12ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal, por meio de Decisão Judicial, datada de 22/11/2021 (Doc.SEI nº 20517119), não havendo que se falar em cerceamento de defesa e inviabilidade das provas emprestadas. Se assim o fosse, sequer o juízo competente autorizaria seu compartilhamento, sendo, portanto, legal a utilização dessas provas na apuração das irregularidades apontadas no presente processo.

E, por óbvio, quem autoriza o compartilhamento de provas independentemente se provenientes de Inquérito Policial ou de processo penal, é quem tem o poder jurisdicional, qual seja, o juiz, conforme autoriza a Lei.

O assunto, já sedimentado pela doutrina e a jurisprudência, encontra-se, inclusive, no sítio eletrônico da Corte do Superior Tribunal de Justiça - STJ:

"Processo administrativo

Outra posição importante da jurisprudência do STJ é a possibilidade de utilizar provas emprestadas de inquérito policial e de processo criminal na instrução de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), desde que assegurados o contraditório e a ampla defesa. O entendimento está previsto na Súmula 591/STJ, aprovada em 2017 pela Primeira Seção.

<https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/A-prova-emprestada-e-a-garantia-do-principio-do-contraditorio-segundo-o-STJ.aspx>"

Vejamos a Súmula 591 - STJ (SÚMULA 591, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/09/2017, DJe 18/09/2017):

"É permitida a 'prova emprestada' no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa."

Vale ressaltar que os princípios do contraditório e ampla defesa, previstos na Súmula 591 do STJ, se aperfeiçoam no processo administrativo quando a prova é juntada aos autos e é concedido o acesso à pessoa jurídica indiciada oportunizando, durante toda a marcha processual, expor a sua versão sobre os fatos e a ampla produção probatória admitida em Direito. Nessa senda e conforme já explanado no Item 5 deste Relatório, essa Comissão desenvolveu todos os atos processuais em consonância com os referidos princípios, sempre dando acesso às indiciadas aos elementos constantes nos autos, bem como oportunizando sua manifestação sempre que necessário.

Dessa forma, esta Comissão entende que as teses da Defesa referente as provas emprestadas não prosperam, não existindo qualquer mácula a ser declarada neste ponto.

5.12. Neste ponto, não assiste razão à defesa.

5.13. Não se desconhece que a utilização, em processos administrativos, de provas produzidas em procedimentos investigativos e processos criminais é tema de amplo debate doutrinário, havendo posições divergentes acerca da licitude desse instituto e dos requisitos para sua utilização de forma legítima. Na seara jurisdicional, entretanto, o tema foi pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça, tendo o entendimento daquela Corte sido sedimentado na Súmula nº 591, reproduzida pela comissão no excerto transcrito acima.

5.14. Da leitura do verbete da súmula e dos acórdãos dos julgados que deram origem a ela, nota-se que a utilização de provas emprestadas em processos administrativos é legítima, desde que a prova tenha sido produzida de forma lícita; que haja autorização judicial; e que seja respeitado, no processo administrativo, o contraditório e a ampla defesa, por meio de concessão de oportunidade para que a parte possa impugná-la. Não se exige que as partes dos processos penal e administrativo sejam as mesmas, tampouco que as partes do processo administrativo tenham exercido o contraditório no processo originário, notadamente quando se trata de inquérito policial, procedimento de caráter eminentemente inquisitório.

5.15. No caso, o compartilhamento dos elementos produzidos nos autos do IPL nº 2020.0122547-SR/PF/DF foi devidamente autorizado pela 12ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal, como se observa no Despacho 2911306.

5.16. Ademais, a comissão oportunizou às processadas a apresentação de defesa no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do artigo 11 da Lei nº 12.846/2013 (2911531 e 2911550), ocasião em que se conferiu às pessoas jurídicas o efetivo direito de se manifestarem sobre as provas emprestadas, bem como de indicarem provas que as refutassem, de modo que o direito ao contraditório e à ampla defesa foi devidamente resguardado.

5.17. Não obstante, as provas provenientes do IPL (2911361, 2911362, 2911368 e 2911371) não

dizem respeito, efetivamente, ao caso concreto, tratando-se de documentos genéricos que servem apenas para esclarecer o que é o CF e qual o procedimento para sua obtenção, carecendo de maior relevância para a responsabilização das pessoas jurídicas processadas neste PAR. Os elementos com maior valor probatório, que são aptos para fundamentar a punição, são aqueles constantes no processo administrativo SEI nº 2100.011745/2021-15, do próprio MAPA (2911358), sendo certo que essas provas não são originárias do inquérito policial.

5.18. **Portanto, recomenda-se a rejeição deste argumento, tendo em vista que o procedimento adotado para utilização de provas emprestadas atendeu aos requisitos definidos pelo STJ; e que as provas que efetivamente embasaram a condenação não são provenientes de inquérito policial ou processo penal.**

• ARGUMENTO DE MÉRITO 1: valoração equivocada das provas. Análise tendenciosa dos depoimentos das testemunhas.

5.19. Sustenta a defesa que a comissão tratou de forma seletiva as declarações das testemunhas ouvidas, acolhendo aquelas que corroboram o entendimento exposto nos termos de indicição e rejeitando aquelas que corroboram as teses da defesa. Ainda, sustenta a defesa que o procedimento adotado para oitiva da testemunha Aureliano Nogueira da Costa desrespeitou o dever de imparcialidade dos membros da Comissão. Nos termos das alegações finais:

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 douto 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 Indicição, 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 Indicição (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.

Análise

5.20. O depoimento de Bruno Junger Mafra encontra-se gravado no documento 2911697. Trata-se do engenheiro agrônomo subscritor do CF particular objeto deste PAR, o qual é sócio de uma das pessoas jurídicas envolvidas na Operação Fito Fake indiciada em outro PAR, razão pela qual a comissão deliberou ouvi-lo na condição de declarante, dispensando-o do compromisso de dizer a verdade sobre o que lhe fosse perguntado.

5.21. A nosso ver, o tratamento dado pela comissão às afirmações do declarante que vão ao encontro das teses defensivas foi adequada, pois é evidente que o acolhimento dessas teses era do interesse do declarante, na medida em que beneficiaria a pessoa jurídica da qual ele é sócio, processada em outro PAR. Por essa razão, tais declarações carecem de credibilidade e é compreensível que a comissão, ao ponderar sobre elas, repute-as duvidosas.

5.22. Por sua vez, o depoimento de Aureliano Nogueira da Costa encontra-se gravado no documento 2911698. Trata-se do Superintendente Federal do MAPA no Espírito Santo, o qual foi arrolado pela CCCV para atestar sua idoneidade e boa conduta, não tendo, segundo a defesa, conhecimento dos fatos. Durante a audiência, a defesa dispensou a oitiva, mas a Presidente da comissão decidiu ouvi-lo na condição de testemunha arrolada pela comissão.

5.23. A defesa, não se conformando, contraditou a testemunha, aduzindo que a confiabilidade de suas declarações estaria comprometida, pois ela faz parte do quadro de servidores públicos do MAPA, órgão supostamente lesado. A contradita foi negada, o que gerou a irresignação da defesa.

5.24. A celeuma, contudo, carece de maior relevância, porquanto as declarações de Aureliano Nogueira da Costa não contêm informação significativa relativa aos fatos apurados neste PAR, visto que, como sustentado pela própria defesa, ele não tem conhecimento dos fatos.

5.25. Não obstante, a condição de servidor do MAPA não implica, automaticamente, suspeição da testemunha. Caso se acolhesse esse entendimento, a própria comissão e a autoridade julgadora não poderiam atuar no processo, pois também são agentes públicos vinculados ao órgão lesado. Ao arguir a suspeição, a parte interessada deve demonstrar o efetivo interesse da testemunha no resultado do processo, ainda que indiretamente, o que não ocorreu no caso concreto.

5.26. **Portanto, as impugnações acerca das declarações e das condições das testemunhas não devem ser acolhidas.**

- **ARGUMENTO DE MÉRITO 2: As provas emprestadas do inquérito policial não dizem respeito ao caso dos autos. Inexigibilidade de CF oficial pela autoridade estrangeira. Atipicidade das condutas.**

5.27. Aduz a defesa que as provas emprestadas do inquérito policial não dizem respeito aos fatos

apurados neste PAR, razão pela qual não devem fundamentar eventual responsabilização. De acordo com as alegações finais:

O acesso ao inquérito (hoje com número de processo em razão dos sucessivos pedidos para ampliação de prazo) dá a certeza de que a Peticionante jamais figurou como investigada, quiçá indiciada no âmbito policial. Jamais houve intimação ou oitiva de algum membro da indiciada naquele processo para depor ou prestar esclarecimentos.

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

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

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

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

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

Pior que isso, os intencionais 'recortes' de depoimentos extraídos do inquérito e utilizados para arvorar o ímpeto condenatório são provas cristalinas dessa prática no Relatório Final. A título de exemplo, no item 3.1.3 do Relatório Final, consta o depoimento à Polícia Federal de um membro do Ministério. É evidente que o depoimento foi colhido com espreite em perguntas atinentes aos investigados acusados de falsificação do documento (selos, carimbos, cargos, timbres) e para vendas realizadas para países que exigem o certificado emitido pelo MAPA.

Por sua vez, utilizar o mesmo depoimento como prova neste processo é plantar prova de fato que não condiz com o objeto investigado. Além disso, jamais houve participação da indiciada no referido inquérito policial, muito menos no referido depoimento.

A título de curiosidade, para que tenhamos em mente o absurdo que é trabalhar com provas dessa natureza, qual teria sido a resposta daquele mesmo depoente se a pergunta tivesse sido a seguinte: Quando um comprador de um país não signatário da Convenção Internacional de proteção vegetal exige o atestado de sanidade vegetal da mercadoria que está adquirida, o Ministério da Agricultura o emite? Caso não seja emitido, um engenheiro agrônomo, em contratação entre particulares numa relação privada, pode fazer a análise e atestar que o produto está livre de pragas?

É a partir das respostas a essas perguntas que se escancara o absurdo com o qual nos encontramos neste caso.

[...]

Nessa toada, a prova de número 4 (item 3.1.4 do Relatório Final) traz modelos de certificados e apontamentos que não guardam qualquer relação com a indiciada. É incompreensível a razão da existência de tal prova nestes autos, a não ser ratificar a intenção de responsabilizar a Peticionante por prática idêntica às investigadas naquele inquérito, o que exaustivamente repete-se: não procede. Não há a menor lógica. Não há justificativa.

Já a prova de número 5 (item 3.1.5) segue o mesmo raciocínio, pois ratifica que o Certificado Fitossanitário seria de competência exclusiva da União, não entrando no 'detalhe' que é crucial para o deslinde deste processo, qual seja, das vendas realizadas para países não signatários e os laudos particulares emitidos pelos vendedores.

Entretanto, a análise da Comissão, esposada no Relatório Final relativamente à prova em questão foi calcada sob a égide de como se fossem laudos particulares emitidos para vendas a países signatários da Convenção (absolutamente diferente do caso sob discussão), ou seja, prática que seria, de fato, ilegal.

Análise

5.28. A questão acerca da atipicidade da conduta ante a inexigibilidade do CF pelas autoridades do país destinatário das mercadorias foi apreciada pela comissão. Sobre o tema, consta no relatório final:

Não se sustentam os argumentos da defesa, tendo em vista que independentemente para qual destino o certificado foi produzido o ato praticado é ilícito, pois sendo uma atividade de competência exclusiva do MAPA, não poderiam os entes privados de formar alguma emitir certificado fitossanitário independentemente para qual finalidade fosse (exigência ou não do país

importador, interesse próprio, exigência do comprador).

Conforme devidamente delineado nos Termos de Indiciação (item 4.6; Docs.SEI n.º 23466124;23466354) e na IPS n.º 100/2022 (item 5 - Doc.SEI n.º 20948159) "(...) a dispensa/obrigatoriedade de apresentação de Certificado Fitossanitário quando da exportação de determinado produto, ou mesmo a apresentação de eventuais documentos de respaldo, não minimizam a gravidade do ato teoricamente ilícito objeto desta investigação, vez que o documento oficial é fruto de acordo internacional que visa garantir a confiabilidade dos produtos de origem vegetal produzidos no Brasil, e a falsificação, quiçá usurpação de competências exclusivas de agente público federal, não apenas maculam a respeitabilidade do serviço de fiscalização federal perante outras Nações, como podem pôr em risco a saúde pública e/ou equilíbrio do ecossistema do importador."

5.29. Isso posto, passa-se ao exame do mérito das alegações defensivas, com enfoque específico na subsunção dos fatos ao inciso V do art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

5.30. Neste ponto, salvo melhor juízo, a irresignação da defesa é procedente.

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.

5.34. Com efeito, o próprio DSV/MAPA, por meio da Informação nº 46/DIFC/CGFC/DSV/SDA/MAPA, aduziu que a emissão do CF é condicionada à exigência do país importador, de modo que nos casos em que não se exige sua emissão, ainda que solicitado pelo particular exportador, o MAPA não deflagraria procedimento de fiscalização com objetivo de emitir o certificado (2911368, p. 4).

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

5.36. 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.

5.37. No mesmo sentido, não há como se afirmar que houve embaraço à fiscalização realizada na Espanha, pois, tratando-se o CF de documento desnecessário, sua inexistência em nada influenciaria o controle exercido para admissão dos produtos em território espanhol.

5.38. Ademais, assiste razão à defesa ao apontar distinção relevante em relação a parte das pessoas jurídicas investigadas no inquérito policial, as quais, inclusive, já foram condenadas administrativamente pela CGU pela prática do ato lesivo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.

5.39. As pessoas jurídicas condenadas confeccionaram e puseram em circulação documentos que

simulavam CFs oficiais, contendo o brasão de armas da República, a denominação do MAPA e assinaturas falsas de agentes públicos. Por sua vez, as empresas processadas nestes autos apenas emitiram, **em nome próprio**, um CF particular similar ao oficial, destinado ao particular responsável pela importação. Dispensar idêntico tratamento às pessoas jurídicas que falsificaram CFs oficiais e às que emitiram CFs particulares acarretaria equiparação de condutas com graus de reprovabilidade bastante distintos.

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.

5.41. Ressalta-se que essa posição está em consonância com o entendimento consolidado pela CGU nos PARs nº 21000.013906/2022-88 e 21000.042860/2022-12, que trataram de fatos análogos ao apurados neste PAR, também relacionados à Operação Fito Fake.

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

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

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

5.45. O enquadramento no inciso III exige, sob o prisma material, a presença concomitante de dois elementos: (i) a atuação por meio de terceiro ou interposta pessoa e (ii) o propósito específico de ocultar ou dissimular interesses ou a identidade dos efetivos beneficiários da conduta.

5.46. À luz do conjunto probatório, contudo, verifica-se que a contratação de certificadoras privadas correspondeu a um serviço claramente delimitado, devidamente formalizado e passível de rastreamento, com a identificação expressa do emissor privado nos documentos pertinentes. Não há qualquer evidência de ocultação do interessado, do beneficiário final ou da finalidade do ato. A simples externalização de atividade de certificação privada - ainda que eventualmente questionável sob determinado viés regulatório - não se confunde com interposição fraudulenta destinada à dissimulação.

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

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

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

5.50. Assim, a incidência do inciso II não se dá de forma independente, estando logicamente condicionada ao reconhecimento prévio de um dos atos lesivos descritos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 praticado por outro agente, o que inviabiliza sua aplicação na ausência do ato principal.

5.51. No caso em exame, conforme exposto nos tópicos antecedentes, não se constatou a ocorrência de qualquer ato lesivo tipificado no art. 5º da Lei nº 12.846/2013, seja sob os incisos III ou V, seja sob qualquer outra hipótese legal.

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

5.53. **Portanto, entende-se que este argumento deve ser acolhido, e, consequentemente, o arquivamento deste PAR ante a inocorrência dos atos lesivos previsto nos incisos II, III e V do caput do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.**

• ARGUMENTO DE MÉRITO 3: conhecimento do MAPA acerca da prática de emissão de CFs por pessoas jurídicas de direito privado.

5.54. Alega a defesa que se comprovou que o MAPA tem ciência, desde o ano de 1991, de que a emissão de CF por particulares, nos casos em que não é exigido o CF oficial, é praxe no mercado de exportação de produtos vegetais, jamais tendo atuado no sentido de impedir essa prática. De acordo com as alegações finais:

Segundo consta das conclusões, a existência de um Ofício do Ministério da Agricultura, bem como a resposta do Requerente Centro do Comércio de Café de Vitória, confirmando a sua participação para tratar do assunto "Certificado Fitossanitário", não relatam ao resultado que ficou acordado na reunião. E isso é verdade.

Todavia, também é verdadeira a afirmação de que o Ministério tinha ciência desta prática adotada pelo Centro do Comércio de Café de Vitória, desde 1991 (e essa foi a intenção desse documento). Vale dizer: a prática da emissão de documento particular, aos particulares, para venda dos produtos (café) pelas associadas do CCCV aos países que não exigem (e não é possível emitir, portanto) o Certificado Fitossanitário.

Logo, a falta da ata da reunião não exclui ou anula o fato de que essa prática era conhecida (e não repudiada) pelo Ministério desde a década de 90.

Vale a afirmativa: o Ministério, por meio de sua representação local, sempre teve a plena ciência de que o Centro de Comércio de Café de Vitória atuava, como ainda atua, com lisura e transparência, desde a sua fundação. No caso específico, a prática de se atestar a existência ou não de pragas em venda externa decorrente de negócio entre particulares, para países não signatários da Convenção de Proteção Vegetal, é algo legal e necessário para a operacionalização das vendas nessas condições.

Outra clara demonstração de que, para a Comissão, ora a prova era confiável, ora não, logo em seguida (item 6.5.2), existe a afirmativa de que a declaração do depoente Bruno Junger Mafra não foi confiável quando este afirmara ter participado da referida reunião com o Ministério. Por outro lado, a Comissão se utilizou de trecho do mesmo depoimento para afirmar – equivocadamente – que o laudo do CCCV tem o mesmo conteúdo do Certificado Fitossanitário, conforme trazido no tópico que tratou dos depoimentos.

Não satisfeita, mais uma vez se arvorando em depoimento prestado na Polícia Federal, para a investigação de outras pessoas jurídicas em situações absolutamente diferentes da presente, a Comissão trouxe (item 6.6.3) a afirmação do Sr. Diretor do DSV/DAS/MAPA, de que "não há qualquer convênio de descentralização de documento, sendo 100% centralizado, ou seja, não há credenciamento para a emissão de certificado fitossanitário, que é uma atividade exclusiva do MAPA."

Óbvio que tal depoimento foi prestado sob a égide de um inquérito que investiga a falsificação de documentos públicos para venda a países que exigem o certificado oficial do MAPA. Tal afirmação dada pelo Sr. Diretor não tem aplicação para a prática adotada pela Peticionante, aqui analisada.

Por sua vez, os fundamentos da legalidade do ato perpetrado pela Peticionante não foram analisados e, pior, o que há constante nos autos foi considerado ato de 'má-fé' adotado pela defesa. Pesada e equivocada afirmação, em tudo e por tudo lamentável e repudiável.

Análise

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

As provas trazidas pela defesa no que tange ao conhecimento ou mesmo a autorização do MAPA

na emissão dos certificados fitossanitários não confirmam o alegado. Conforme explicitado por essa Comissão no item 3.3.1.4 deste Relatório Final o que se verifica é um Ofício de n.º 307/91 (Doc.SEI n.º 24175566), a época, do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, no qual o Diretor Federal convida o Centro do Comércio de Café Vitória para uma reunião para discutirem acerca da emissão de Certificados Fitossanitários nas operações externas com café, bem como situação das operações efetuadas sem cobertura dos citados documentos. Em resposta ao citado ofício, o CCCV confirma a presença/participação na reunião por meio do Fax n.º 160/91 (Doc.SEI n.º 24175693). Embora seja possível ter ocorrido a mencionada reunião, não foi identificado nos supracitados documentos ou mesmo nos autos quaisquer informações sobre o que ficou acordado nesta reunião. A defesa também não trouxe quaisquer documentos comprobatórios, a exemplo, uma Ata de Reunião, um documento formal/escrito do teor da reunião e o que ficou ajustado entre as instituições. Acrescente-se, ainda, que a outra prova trazida pela defesa – Ofício n.º 001/08, datado de 15/01/2008 (Doc.SEI n.º 24179267), além de não estar assinado pelo seu autor e ausente o protocolo de quem o recebeu, também não confirmam o arguido pela defesa.

O Declarante Bruno Junger, em depoimento perante a essa Comissão, alegou que na mencionada reunião ficou acordado que desde que o país importador não exigisse Certificado Fitossanitário emitido pelo MAPA, poderia fazê-lo por uma empresa privada, uma vez que o Ministério não tinha gente suficiente para tal atividade. No entanto, sequer sabemos se o Declarante estava presente na possível reunião, uma vez que não foi identificado nos autos Ata de Reunião deste dia ou mesmo uma lista de presença, por exemplo. E somente a declaração do mesmo não é suficiente para comprovar o aduzido pela defesa. Ainda, o Sr. Bruno Junger além de estar na condição de Declarante prescindindo do compromisso legal de dizer a verdade, informou que o suposto ajuste teria sido realizado de modo verbal, ou seja, não há provas materiais e irrefutáveis comprovando o fato. [...]

O Sr. Aureliano Nogueira da Costa, Superintendente Federal de Agricultura no Estado do Espírito Santo - SFA/ES, em depoimento perante essa Comissão, não confirma parcerias e/ou acordos entre o MAPA e o CCCV no que se refere a emissão de Certificados Fitossanitários para a exportação de café:

[...]

Por fim, conforme já analisado anteriormente pela Comissão, não há como respaldar o ato das pessoas jurídicas indiciadas, sob o fundamento, por exemplo, do erro de proibição incidente sobre uma causa de justificação, que seria a suposta autorização e/ou suposto conhecimento do MAPA e, nem mesmo, no âmbito correicional/administrativo, a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) permitiria essa justificativa para afastar a infração, tendo em vista que a responsabilidade das pessoas jurídicas aqui apurada é a objetiva e o erro de proibição incide sobre uma conduta humana, excluindo a culpabilidade.

Nessa senda, é sabido que a culpabilidade é ausente nas pessoas jurídicas, uma vez que se insere no elemento subjetivo da conduta, antagônica, a responsabilidade objetiva na qual não há essa aferição para a caracterização do ilícito, 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.

Ou seja, ainda que existisse um documento autorizativo do MAPA para que empresas privadas pudessem emitir certificados fitossanitários, o ato administrativo permissivo em si já seria ilegal, pois como preconiza a Lei essa atividade é de competência exclusiva do MAPA e a responsabilidade das pessoas jurídicas apurada no PAR é objetiva, prescindindo da aferição do elemento subjetivo dolo ou culpa.

Ante o exposto, não acolhemos as alegações da defesa.

5.56. Neste ponto, não assiste razão à defesa.

5.57. Com efeito, os ofícios anexados às defesas escritas (2911565 e 2911568) não são suficientes para comprovar a aquiescência do MAPA com a emissão de CFs particulares. O único fato que esses documentos comprovam é a ocorrência de reunião no dia 17/12/1991 para tratar da certificação fitossanitária de produtos destinados à exportação. Tampouco se prestam a comprovar a ciência do MAPA as declarações do Engenheiro Bruno Junger Mafra, diante da já citada suspeição decorrente de seu interesse na decisão do processo.

5.58. No mais, a questão da distinção das condutas imputadas às processadas e as imputadas às pessoas investigadas em sede de inquérito policial já foi objeto de análise nesta Nota Técnica.

5.59. **Portanto, recomenda-se a rejeição deste argumento, pois não se comprovou a ciência e aquiescência do MAPA acerca das condutas imputadas às processadas.**

• **ARGUMENTO DE MÉRITO 4: desconconsideração, pela comissão, do laudo pericial juntado aos autos pela defesa**

5.60. Aduz a defesa que a comissão não apreciou de forma satisfatória o laudo pericial juntado aos autos (2911782). De acordo com as alegações finais:

Em virtude do comportamento decorrente da conduta da Comissão processante, principalmente adotada nas oitivas das testemunhas, a defesa sentiu a necessidade de produzir prova documental pericial a fim de desmistificar a percepção que a Comissão fazia questão de demonstrar de que a prática era desautorizada por lei.

Havia uma clara sensação de que a Comissão "fechou os olhos" para qualquer outro argumento ou prova, senão aquelas já consignadas no Termo de Indiciação (o que de fato se confirmou com os termos do Relatório Final).

Nada mais sensato para tal situação que uma perícia produzida sobre o objeto central dos autos desse caderno administrativo, qual seja, o laudo agrônômico emitido pelo CCCV.

Desta maneira, o Peticionante Centro do Comércio de Café de Vitória requereu prazo para juntada de prova documental suplementar, que foi devidamente deferido pela Comissão.

Todavia, contraditoriamente, no Relatório Final a Comissão deixa claro que ficou bastante contrariada com a juntada desta prova, imputando má-fé à defesa, tratando o pedido como "estratégia oculta"; veja-se:

"6.9.5 O documento foi apresentado pelo CCCV (Doc. SEI nº24961681), mas possivelmente, por uma estratégia oculta da defesa, passou a se falar na palavra perícia e em LAUDO PERICIAL, até então não mencionado expressamente no pedido inicial. 6.9.6 Pois bem, cumpre esclarecer que não foi analisado pela Comissão o pedido de perícia técnica, e sim a produção de uma nova prova, inclusive, denominado pela defesa em sua peça com PROVA DOCUMENTAL SUPLEMENTAR, ou seja, houve má-fé da defesa ao ocultar seus reais interesses na produção da prova." (Destaque da Peticionante)

Pior que isso, por mais absurdo que possa parecer acerca da conclusão acima descrita, a leitura da continuidade do Relatório demonstra que a situação tende a piorar. Isso porque a Comissão afirma que não deferiria o pedido se soubesse se tratar de um laudo pericial, e justifica essa postura sob o argumento de que 'a comprovação do fato independe de conhecimento de perito' (item 6.9.7).

Ora, muito embora desnecessário afirmar, a defesa se lançou sobre os argumentos, fundamentos e provas que são, ao sentir dela, óbvios, sólidos e conclusivos em direção diametralmente oposta da qual o Relatório Final chegou.

Mas, ao invés de demover os sólidos fundamentos adotados pela defesa, a Comissão processante afirma se tratar de "estratégia oculta", ou "má-fé" dos advogados que defendem a Peticionante, deixando de se debruçar sobre a prova, justamente aquela que demonstra ter sido o documento que, pautado em lei federal, legítima a prática estudada nos autos.

Mais uma vez, atitude facilmente perceptível, a Comissão demonstra a seletividade na utilização das provas mediante seu ímpeto condenatório.

Análise

5.61. No relatório final, a comissão se manifestou sobre o laudo juntado, nos seguintes termos:

[...] o CENTRO DO COMÉRCIO DE CAFÉ VITÓRIA, fez um novo pedido à Comissão, requerendo a produção de provas. [...]

Em análise ao requerido e em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa a Comissão deferiu parcialmente o pedido, concedendo o prazo de 5 (cinco) dias, conforme autoriza o art. 24 da Lei 9.784/99, para que o CCCV para apresentasse o mencionado "documento suplementar".

O documento foi apresentado pelo CCCV (Doc.SEI n.º 24961681), mas, possivelmente, por uma estratégia oculta da defesa, passou a se falar na palavra perícia e em LAUDO PERICIAL, até então não mencionado expressamente no pedido inicial.

Pois bem, cumpre esclarecer que não foi analisado pela Comissão o pedido de perícia técnica, e sim a produção de uma nova prova, inclusive, denominado pela defesa em sua peça como PROVA DOCUMENTAL SUPLEMENTAR, ou seja, houve a nítida má-fé da defesa ao ocultar seus reais interesses na produção da prova.

Ademais, sequer a Comissão deferiria o pedido (art.8º, Decreto 11.129/2022), pois, no caso em tela, desnecessária é a prova pericial, uma vez que a comprovação do fato independe de conhecimento de perito. Ainda, o documento emitido pelo CCCV, em favor da UNICAFÉ é legítimo, o seu autor é conhecido, não havendo dúvidas quanto a origem e produção do documento

objeto de investigação neste PAR (Certificado Fitossanitário n.º 346/2020 – Doc.SEI n.º 20517892, p.3).

Outra questão importante a esclarecer que o Laudo Pericial emitido não é válido para fins de prova pericial em sua essência, pois, além de não ter sido requerido à Comissão, não foram preenchidos os requisitos legais para a sua produção dentro do processo administrativo, nos termos da Lei 8.112/90 e da Lei 13.105/2015.

Quanto ao conteúdo do Laudo Pericial, não tem o condão de refutar as provas dos autos, pois, conforme já exposto, embora os profissionais da engenharia, agronomia e arquitetura, possam emitir, a exemplo, laudos, pareceres técnicos (Resolução 1010/2005 - Confea), jamais poderiam emitir documento atestando condições fitossanitárias de produtos vegetais para exportação, usurpando da competência exclusiva do MAPA, possuindo, inclusive, o mesmo conteúdo, a mesma declaração oficial contida no Certificado Fitossanitário do MAPA e estabelecida pelo Decreto n.º 5.759/2006.

Ademais, conforme explanado nas análises anteriores, é nítido de que se trata de um Certificado Fitossanitário Internacional, no entanto, produzido ilegalmente por empresa privada, conforme comprovado no Documento SEI n.º 20517892.

Por fim, importante destaca os esclarecimentos e as informações da Coordenação-Geral de Fiscalização e Certificação Fitossanitária Internacional – CGFC/DSV/DAS/MAPA – Prova 05 – Doc.SEI n.º 20885627, p.10:

"(...)

Os documentos emitidos por essas empresas e motivo da operação 'Fito Fake' em que pese não sejam falsificação do documento oficial em si, ou seja, não foi emitido como sendo um documento emitido por AFFA do Mapa é uma fraude uma vez que utilizaram espelho do modelo oficial do CF estabelecido pelo Mapa para atestar condição fitossanitária de carga a ser exportada. Matéria que conforme já exposto não tinham competência.

Cabe ressaltar ainda que os documentos emitidos por serem espelho do modelo oficial induzem a equívocos junto aos países importadores e afetam a credibilidade do sistema brasileiro de certificação fitossanitária.

Fato é que tomamos conhecimento desses documentos pelas autoridades desses países importadores que nos consultaram sobre a autenticidade dos mesmos, ou seja, foram apresentados as autoridades fitossanitárias desses países como documento oficial emitido pela ONPF do Brasil."

5.62. De fato, o laudo não se reveste das formalidades exigidas pelos artigos 464 e seguintes do Código de Processo Civil, aplicáveis ao processo administrativo de forma subsidiária, notadamente por ter sido elaborado por perito não nomeado pela comissão. Há que se considerar, no entanto, que o processo administrativo é pautado pelo princípio do informalismo moderado, admitindo a flexibilização de formas e procedimentos, desde que preservadas as garantias processuais e um grau razoável de segurança jurídica.

5.63. Nesse sentido, embora não se tenham seguido as formalidades inerentes à produção de prova pericial *stricto sensu*, não há óbice à juntada do laudo pericial aos autos na qualidade de prova documental, cabendo à comissão e à autoridade julgadora lhe atribuírem o valor probatório que entenderem adequado, em consonância com o princípio da valoração motivada das provas.

5.64. Ressalta-se, ademais, que a comissão apreciou o conteúdo do laudo e consignou, no relatório final, seu juízo crítico acerca das informações apresentadas pelo profissional que o subscreveu, de modo que, independentemente da controvérsia quanto à natureza jurídica da prova, esta foi efetivamente considerada na motivação do relatório final, inexistindo demonstração de prejuízo ao exercício do direito de defesa.

5.65. Outrossim, respeitado o entendimento adotado pela comissão, não se vislumbra a ocorrência de má-fé por parte da defesa. A imputação de conduta desleal não pode se fundar unicamente no fato de os patronos terem requerido a juntada de documento técnico elaborado por especialista sem qualificá-lo expressamente como “perícia”, inexistindo, por si só, elemento indicativo de ardil, dolo processual ou violação aos deveres de lealdade e boa-fé.

5.66. **Portanto, não há óbice à apreciação do laudo constante do documento 2911782 pela comissão ou pela autoridade julgadora, não havendo que se falar em nulidade da prova.**

• **ARGUMENTO DE MÉRITO 7 (exclusivo da UNICAFÉ): impugnações ao cálculo da**

multa

5.67. Sustenta a defesa que, ao proceder à dosimetria da multa relativa à UNICAFÉ, a comissão deixou de observar o artigo 25, II, *a*, do Decreto nº 11.129/2022. De acordo com as alegações finais:

Por fim, o Relatório Final aplica metodologia para a elaboração do cálculo que não possui o menor arcabouço legal que o justifique, se mostrando também equivocado neste particular. E ao assim dispor, quando arbitra quantia milionária, se mostra capaz (e parece até que esse é o objetivo do Relatório...) de provocar o fechamento da Companhia.

Ora, o princípio constitucional da proporcionalidade está ausente dos liames subjetivos para aplicação da referidas multas.

Todavia, há ainda outro equívoco fundamental: a Comissão se utilizou de critério equivocado para sustentar a base de cálculo da multa, o que a tornou absurdamente alta, ou, talvez, impossível de ser honrada.

No Relatório Final há a afirmação de que 'Não é possível no presente caso, neste momento, identificar a vantagem pretendida ou auferida pelo Ente Privado com a prática dos atos ilícitos deste processo, razão pela qual deve-se utilizar como parâmetro os limites máximos e mínimos relativos ao Faturamento Bruto.' (item 1.11)

Tal afirmação soa minimamente estranha, pois todos os dados da operação de exportação referentes ao laudo tido como 'ilegal' estão nos autos. Tal compra e venda perfez um total de 960 sacos de café conforme se extrai dos documentos de itens SEI 24176206, 24176637, bem como no próprio laudo agrônômico objeto deste processo, em seu item de nº 7, no qual comprovam quantos sacos foram exportados.

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

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

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

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

Como se viu, o total da exportação perfez a monta de R\$ 382.367,67 (trezentos e oitenta e dois mil, trezentos e sessenta e sete reais e sessenta e sete centavos) conforme nota fiscal e extrato simplificado DU-E, anexos (docs. 01 e 02).

Referidos documentos se coadunam com os dados dos documentos SEI 24176206, 24176637, bem como no próprio laudo agrônômico objeto deste processo, em seu item de nº 7.

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

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

Assim, por apego ao debate, ainda que se admitisse por hipótese a responsabilização, levando-se em consideração que o critério máximo é o de três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida (art. 25, II, 'a'), este seria de R\$ 1.147.103,014 (um milhão, cento e quarenta e sete mil, cento e três reais e um centavo), mesmo se considerássemos todo o valor da operação, e não apenas o lucro dela advindo.

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

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

Análise

5.68. Os argumentos da defesa são coerentes.

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

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

[...]

II - máximo, o menor valor entre:

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

5.70. A comissão afastou o parâmetro previsto na alínea a acima transcrita, sob a justificativa que *"não é possível no presente caso, neste momento, identificar a vantagem pretendida ou auferida pelo Ente Privado com a prática dos atos ilícitos deste processo"* (item 1.10 do documento 3091304).

5.71. Respeitado entendimento em sentido diverso, parece-nos que há meios disponíveis para se estimar o valor pecuniário da vantagem auferida ou pretendida pela pessoa jurídica. O CF objeto deste PAR refere-se à exportação de 57.600 quilogramas de café *robusta*, realizada em 2/6/2020 (2911358, p. 3). Ainda que não seja possível aferir o valor exato da vantagem obtida pela exportadora, é razoável concluir que o valor da vantagem não pode ser superior ao montante bruto obtido com a exportação desses produtos.

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

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

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

5.75. Não obstante, não havendo indícios de inidoneidade das notas fiscais apresentadas pela UNICAFÉ nestes autos e nos do PAR nº 21000.014104/2022-95, **recomenda-se o acolhimento das razões da defesa e, em caso de condenação, a adoção, como parâmetros de definição dos limites mínimo e máximo da multa, a soma dos valores das notas fiscais referentes à exportação dos produtos vegetais objetos dos CFs.**

6. PRESCRIÇÃO

6.1. Nos termos do caput do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a prescrição consuma-se em cinco anos, contados da data da ciência da infração.

6.2. A Corregedoria do MAPA considerou que a ciência dos fatos ocorreu em 8/12/2021, data em que se receberam cópias dos autos do IPL nº 2020.0122547-SR/PF/DF, concluindo, então, que o termo final do prazo prescricional seria o dia 9/12/2026.

6.3. Outrossim, o parágrafo único do mesmo artigo dispõe que a prescrição é interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração. Tendo em vista que este PAR foi instaurado em 15/8/2022, interrompeu-se a prescrição nessa data, de modo que **o termo final da prescrição da pretensão punitiva da Administração é o dia 15/8/2027.**

7. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES

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

7.2. Como já exposto, as pessoas jurídicas processadas figuram no polo passivo de outros PARs

instaurados pelo MAPA e avocados pela CGU relacionados à Operação Fito Fake. Por essa razão, foram elaborados, em cada um dos processos instaurados, cálculos distintos da dosimetria da multa prevista no artigo 6, II, da Lei nº 12.846/2013, regulamentado pelos artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022.

7.3. Tendo em vista a recomendação de reunião e julgamento conjunto de todos os processos em que figurem como interessadas as mesmas pessoas jurídicas, **a análise foi feita de modo a unificar os cálculos**, com vistas a impedir a aplicação de diversas sanções da mesma natureza, o que acarretaria evidente afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A dosimetria será feita com base nas cinco etapas descritas no pelos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 c/c Manual de Responsabilização de Entes Privados c/c Tabela Sugestiva de Aplicação dos Critérios de Dosimetria.

• CENTRO DO COMÉRCIO DE CAFÉ DE VITÓRIA

I - Definição da base de cálculo

7.4. A base de cálculo adotada pela comissão foi o valor do faturamento bruto da pessoa jurídica no exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre o faturamento, como determinam o artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013 c/c o artigo 20 do Decreto nº 11.129/2022, o artigo 1º da IN CGU nº 1/2015 e o artigo 12, § 1º, III, do Decreto-Lei nº 1.598/1977. Os valores correspondentes foram informados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil por meio da Nota nº 300/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 4 de novembro de 2022:

<i>Receita Bruta (R\$)</i>	<i>Tributos (R\$)</i>	<i>Receita Bruta – Tributos (R\$)</i>
997.826,06	-	997.826,06

II - Definição da alíquota

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

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

<i>Critério</i>	<i>%</i>	<i>Justificativa</i>
I - concurso de atos lesivos;	0	A pessoa jurídica utilizou apenas um CF, de modo que foi praticado apenas um ato material tipificado em apenas um dos incisos do art. 5º da Lei nº 12.846/2013.
II - tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	0	Não foi produzida prova no sentido de que o corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica teve ciência da prática do ato lesivo.

III - interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;	0	Não há prova de que houve interrupção de serviço público, execução de obra ou entrega de bens.
IV - situação econômica do infrator que apresente índices de solvência geral e de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	0	Não foram prestadas as informações necessárias à verificação da situação econômica da pessoa jurídica.
V - reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior;	0	Não há registro de condenação pretérita no CNEP.
<u>Soma das agravantes</u>	<u>0</u>	

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

<i>Critério</i>	<i>%</i>	<i>Justificativa</i>
I - não consumação da infração;	0	A infração é formal e se consumou com a emissão e utilização do CF particular.
II - comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	1	O valor da vantagem indevida não foi quantificado pela comissão; e não houve dano ao erário em decorrência do ato lesivo.

III - grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0	A pessoa jurídica não colaborou de forma significativa com a investigação.
IV - admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo;	0	Não houve admissão voluntária da responsabilidade.
V - comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade;	0	Não foi comprovada a existência de programa de integridade.
<u>Soma das atenuantes</u>	<u>1</u>	

II.III - Valor da alíquota

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

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

III - Definição da multa preliminar

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

Base de cálculo (BC)	R\$ 997.826,06
Alíquota (Al)	-1%
<u>Multa preliminar (BC x Al)</u>	<u>Valor não calculado</u> <u>(alíquota menor que zero)</u>

IV - Fixação dos limites mínimo e máximo

7.8. Na quarta etapa, devem ser definidos os limites mínimo e máxima da multa. O limite mínimo corresponde ao maior valor entre 0,1% da base de cálculo e o valor da vantagem auferida pela pessoa jurídica, nos termos do art. 25, I, do Decreto nº 11.129/2022:

0,1% da base de cálculo	R\$ 997,82
Valor da vantagem auferida	Não estimado
<u>Limite mínimo</u>	<u>R\$ 997,82</u>

7.9. O limite máximo, por sua vez, corresponde ao menor valor entre 20% da base de cálculo e o triplo do valor da vantagem pretendida ou auferida pela pessoa jurídica, nos termos do art. 25, II, do Decreto nº 11.129/2022:

20% da base de cálculo	R\$ 199.565,21
3x valor da vantagem auferida ou pretendida	Não estimado.
<u>Limite máximo</u>	<u>R\$ 199.565,21</u>

V - Definição do valor definitivo da multa

7.10. Tendo em vista que o valor da multa preliminar é inferior ao limite mínimo, o valor final deve ser ajustado para que passe a corresponder a **R\$ 997,82**.

Base de cálculo	R\$ 997.826,06
Alíquota	-1%
Limite mínimo	R\$ 997,82
Limite máximo	R\$ 199.565,21
<u>Valor da multa</u>	<u>R\$ 997,82</u>

• UNICAFÉ

I - Definição da base de cálculo

7.11. A base de cálculo adotada pela comissão foi o valor do faturamento bruto da pessoa jurídica no exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre o faturamento, como determinam o artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013 c/c o artigo 20 do Decreto nº 11.129/2022, o artigo 1º da IN CGU nº 1/2015 e o artigo 12, § 1º, III, do Decreto-Lei nº 1.598/1977. Os valores correspondentes foram informados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil por meio da Nota nº 280/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 27 de outubro de 2022:

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

II - Definição da alíquota

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

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

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

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

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

II.III - Valor da alíquota

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

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

III - Definição da multa preliminar

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

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

IV - Fixação dos limites mínimo e máximo

7.15. Na quarta etapa, devem ser definidos os limites mínimo e máxima da multa. O limite mínimo corresponde ao maior valor entre 0,1% da base de cálculo e o valor da vantagem auferida pela pessoa jurídica, nos termos do art. 25, I, do Decreto nº 11.129/2022.

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

NF	51230	20665
Valor histórico (R\$)	382.367,67	166.363,28
Data da operação	26/5/2020	27/5/2021
Índice de correção (IPCA) até dez/2025	1,38848380	1,30057540
Valor atualizado até dez/2025 (R\$)	530.911,32	216.367,99

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

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

7.18. O limite máximo, por sua vez, corresponde ao menor valor entre 20% da base de cálculo e o triplo do valor da vantagem pretendida ou auferida pela pessoa jurídica, nos termos do art. 25, II, do Decreto nº 11.129/2022:

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

V - Definição do valor definitivo da multa

7.19. Tendo em vista que o valor da multa preliminar é superior ao limite máximo, há necessidade de calibração, de modo que o valor definitivo da multa, em caso de responsabilização da

UNICAFÉ, deve corresponder a **R\$ 2.241.837,93**.

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

8. CONCLUSÃO

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

8.2. No mais, **recomenda-se a reunião e o julgamento conjunto deste PAR e do nº 21000.014104/2022-95**, já avocado pela CGU, por tratarem de atos lesivos conexos praticados em continuidade.

8.3. No mérito, **recomenda-se a rejeição do relatório final, com o consequente arquivamento do PAR**, diante da inoccorrência de ato lesivo passível de punição com base na Lei nº 12.846/2013.

8.4. Por fim, nos termos do art. 56, IV, da Portaria nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão subsequente (3974678).

8.5. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL QUEIROZ FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 05/03/2026, às 18:27, 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 3974652 e o código CRC 40218343