



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 581/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 21000.013909/2022-11

INTERESSADOS:

KATZ COMÉRCIO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS LTDA (04.458.148/0001-25);

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

ASSUNTO

Análise de regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 21000.013909/2022-11, instaurado na Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) em desfavor das pessoas jurídicas KATZ COMÉRCIO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS LTDA (CNPJ 04.458.148/0001-25) e LIONS CERTIFICAÇÃO E CONTROLE LTDA (CNPJ 19.670.968/0001-53).

REFERÊNCIAS

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

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022;

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

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

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

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de PAR instaurado pelo Corregedor do MAPA em 15/8/2022 em desfavor das sociedades empresárias KATZ COMÉRCIO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS LTDA (CNPJ 04.458.148/0001-25) e LIONS CERTIFICAÇÃO E CONTROLE LTDA (CNPJ 19.670.968/0001-53).

1.2. Consta dos autos que, entre os meses de setembro e outubro de 2020, a sociedade LIONS emitiu, em favor da sociedade KATZ, dois certificados fitossanitários (CF), cujos objetos consistem na certificação de que as cargas de pimenta exportadas pela KATZ ao Egito foram inspecionadas e encontram-se livres de pragas (2914456, p. 1 e 2).

1.3. O CF é um documento oficial cuja expedição é atribuição exclusiva dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFAs) do MAPA, e tem por função certificar, perante autoridades sanitárias de países signatários da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIPV), dentre os quais figura a Ucrânia, que os produtos de origem vegetal exportados pelo Brasil encontram-se livres de pragas. Sua emissão no Brasil é regulamentada pela Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, a qual condiciona a emissão do certificado à indicação, pelo exportador, de que a organização nacional de proteção fitossanitária (ONPF) do país importador impõe a certificação fitossanitária como requisito para admissão dos produtos vegetais em seu território.

1.4. Diante da emissão de CF particular, em 23/8/2022, a comissão deliberou indiciar a LIONS por entender estarem presentes indícios de autoria e de materialidade dos atos lesivos previstos nos incisos II e V do caput do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013; bem como indiciar a KATZ por entender estarem

presentes indícios de autoria e de materialidade dos atos lesivos previstos nos incisos III e V do caput do mesmo artigo (2914482 e 2914483).

1.5. Devidamente intimada, a KATZ apresentou defesa em 19/9/2022, na qual alegou que *i)* a conduta a ela imputada é atípica; *ii)* não houve demonstração da existência de dolo ou culpa; *iii)* não houve benefício em decorrência do ato; a aplicação da multa prevista no art. 6º, I, da Lei nº 12.846/2013, no caso, não é razoável; e *iv)* a aplicação de penalidade de advertência é suficiente, ante a baixa reprovabilidade da conduta (2914494).

1.6. Em 4/10/2022, a LIONS também apresentou defesa, na qual alegou que *i)* a emissão de CF particular é praxe no mercado; *ii)* que não houve demonstração da existência de dolo; *iii)* não houve enriquecimento ilícito em decorrência do ato; e *iv)* o CF particular não se trata de falsificação (2914521).

1.7. Aberta a instrução, foram ouvidas quatro testemunhas arroladas pelas defesas (2914534, 2914535, 2914538 e 2914539).

1.8. Encerrada a instrução, as processadas reiteraram os termos das defesas (2914546 e 2914548).

1.9. Em 16/12/2022, 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 (2914560).

1.10. As processadas foram intimadas para se manifestarem sobre o relatório final, tendo a KATZ impugnado seus termos (2914569), ao passo que a LIONS manteve-se inerte.

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

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

1.13. É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA CGU

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

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

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

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

3. REGULARIDADE FORMAL DO PAR

3.1. Superada a questão acerca da competência da CGU, faz-se a análise da regularidade formal

do PAR, nos termos do artigo 23 da IN CGU nº 13/2019.

3.2. O PAR foi instaurado pelo Corregedor do MAPA, competência que lhe foi delegada pelo respectivo Ministro por meio do inciso I do artigo 1º da Portaria MAPA nº 381/2021, como autoriza o § 1º do artigo 8º da Lei nº 12.846/2013. A portaria de instauração contém os requisitos do caput e do § 1º da IN CGU nº 13/2019; e foi devidamente publicada no Diário Oficial da União em 15/8/2022, nos termos do § 2º do mesmo artigo (2914479).

3.3. As notas de indicição contém todos os requisitos previstos no artigo 17 da mesma IN (2914482 e 2914483).

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 (2914487 e 2914488).

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 (21000.086639/2022-68 e 21000.086640/2022-92) (2914560). 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 KATZ e da LIONS foram juntados a estes autos, respectivamente, por meio dos documentos 3974855 e 3974859.

3.6. Por fim, a comissão encerrou os trabalhos em 16/12/2022, antes do termo final do prazo de 180 dias concedido na portaria de instauração (2914561), de modo que não houve prática de atos sem que os agentes estivessem investidos de competência para tanto.

4. NECESSIDADE DE JULGAMENTO CONJUNTO DESTES PAR E DOS DEMAIS PARS EM QUE A LIONS CERTIFICAÇÃO E CONTROLE É PROCESSADA

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

4.2. Contudo, diversas empresas figuraram em mais de uma relação comercial, de modo que tiveram instaurados contra si mais de um PAR. Dentre os envolvidos em mais de uma relação, figura a LIONS, que também foi indiciada nos PARs nº 21000.014104/2022-95, 21000.021771/2022-24 e 21000.043066/2022-88, em decorrência da emissão de certificados fitossanitários em favor de outras pessoas jurídicas.

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

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

4.6. Nesse sentido, é importante ressaltar que a CGU entende ser aplicável ao regime de responsabilização da Lei nº 12.846/2013 o instituto da continuidade, de modo que, nos casos em que o agente pratica vários atos lesivos da mesma espécie, em condições semelhantes de tempo, lugar e modo de execução, deve-se reconhecer a continuidade dos atos lesivos, aplicando-se ao infrator apenas uma sanção, ainda que exasperada.

4.8. 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.

4.10. 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.

4.12. 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.

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

4.16. Isso posto, entende-se que este PAR e os de nº 21000.014104/2022-95, 21000.021771/2022-24 e 21000.043066/2022-88 devem ser julgados em conjunto, a fim de evitar eventual aplicação de duas sanções por atos lesivos praticados pela mesma pessoa jurídica em continuidade.

5. ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO SOBRE O RELATÓRIO FINAL

5.1. Após a conclusão do relatório final, a autoridade instauradora concedeu às pessoas jurídicas prazo de 10 (dez) dias para se manifestarem, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019. A KATZ manifestou-se por meio da petição 2914569, enquanto a LIONS permaneceu inerte. A fim de subsidiar a decisão da autoridade julgadora, faz-se a seguir análise individualizada dos argumentos trazidos pela processada.

• ARGUMENTO 1: atipicidade da conduta

5.2. Alega a defesa que a conduta a ela imputada não se enquadra nos tipos indicados no relatório final. De acordo com as alegações finais:

Considerando que o exercício do poder sancionador pelo Estado pressupõe que a conduta praticada pelo agente (por ação ou omissão) tenha prévia cominação legal, e que a LAC trouxe a expressão assim definidos, no caput do art. 5º, se conclui que este apresenta um rol taxativo, não admitindo interpretação extensiva.

O art. 5 da Lei nº 12.846/13, III, assim prevê:

[...]

Decorre de tal previsão normativa que a prática de atos de corrupção por parte de terceiros que agem em nome de determinada pessoa jurídica não a isentará da responsabilização administrativa.

Nada tem a ver, portanto, com as condutas apuradas no presente processo sancionatório, onde não se cogita da prática de corrupção!

Já o art. 5 da Lei nº 12.846/13, V, assim prevê:

[...]

Este dispositivo legal protege a regular atuação da Administração Pública, em especial as investigações e fiscalizações efetuadas pelos seus órgãos, entidades e agentes.

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. No caso específico do oferecimento de vantagem indevida a agente público (da qual resulte intervenção em sua atuação ou na do órgão), também se configura infração ao artigo 5º, I, da Lei nº 12.846, de 2013.

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.

Logo, para que se verifique a prática do ato lesivo previsto no artigo 5º, V, da Lei nº 12.846, de 2013, é indispensável que a pessoa jurídica atue comissivamente, ou seja, destruindo provas, coagindo testemunhas, subornando servidores públicos, sonegando seu acesso à Administração Pública, etc.

E é evidente que as condutas imputadas à ora Indiciada não se enquadram em nenhuma das condutas apontadas nos incisos III e/ou V do art. 5 da Lei nº 12.846/13, uma vez que não utilizou de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados e muito menos pretendeu - omissiva ou comissivamente -, com a sua conduta, 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, uma vez que as exportações realizadas e acompanhadas do certificado emitido pela empresa LIONS poderiam ter sido realizadas sem estarem acompanhadas de certificado algum, sequer tendo a obrigatoriedade de passarem pela fiscalização do MAPA!

Portanto, cumpre esclarecer que não há, no bojo do TERMO DE INDICIAÇÃO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA – PAR, a perfeita individualização da conduta fraudulenta supostamente cometida pela Indiciada e, mais que isso, a correta indicação de qual seria o efetivo dano à Administração Pública causado por essa suposta conduta (se as exportações poderia ser realizadas desacompanhadas de qualquer certificado, qual seria o prejuízo ao MAPA – ou ao Governo Brasileiro – delas terem sido realizadas com a utilização do certificado da LIONS?).

Ao deixar de assim agir, o Termo de Indiciação impede o exercício pleno, pela Indiciada, de seu direito à ampla defesa, tendo que se defender com base em suposições e ilações, em flagrante afronta aos ditames constitucionais, mormente ao Art. 5º, LV, da CF/88 que prevê: aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

E ainda que não tenha havido a correta tipificação de sua conduta ou a indicação do dano específico que tal conduta teria causado à Administração Pública, a Indiciada não pode se conformar com as equivocadas imputações trazidas no bojo desse processo, [...]

Análise

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

Esta Comissão não acolhe os argumentos da Defesa, visto 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 deste PAR, 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.

Intimada pela Polícia Federal para esclarecimentos, a Sra. Viviane Pereira, sócia administradora da LIONS Certificação (Doc.SEI n.º 20169893), confirmou a emissão de tais documentos pela LIONS em favor de diversas empresas e afirmou que tais documentos não objetivavam substituir o Certificado Fitossanitário Oficial emitido pelo MAPA. Registre-se que a asseguaração das condições fitossanitárias consta do referido documento (Prova 02 - Doc.SEI n.º 20145706).

Ademais, conforme Manifestação Técnica do DSV/SDA/MAPA (Provas 03 e 06 - Docs.SEI n.º 20169260,20169735), 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 11 - Doc.SEI n.º 20555396), embasada pelos normativos vigentes.

Como explicitado nos Termos de Indiciação (Docs.SEI n.º 23465403; 23466000), e abordado no Relatório de IPS N.º 059/2022, (Doc SEI n.º 20562451), que sugeriu o enquadramento preliminar na Lei 12.846/2013, incisos II e V. A conduta irregular da indiciada independe da aferição e comprovação do elemento subjetivo dolo e culpa, demandando apenas a demonstração da ocorrência do ato lesivo em si e o nexo causal com a atuação direta ou indireta da empresa, praticado em seu interesse/benefício ou de outrem, que, no caso em tela, ficou demonstrado nos presentes autos.

5.4. Neste ponto, assiste razão à defesa, haja vista que os fatos não se adequam a nenhum dos atos lesivos apontados no relatório final.

5.5. Quanto ao inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, verifica-se que a comissão não contesta a alegação de que não se exigia no Egito, na data da exportação, a apresentação de CF oficial para pimenta-do-reino importada 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 é 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.

5.6. 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.

5.7. 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.

5.8. 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 deflagaria procedimento de fiscalização com objetivo de emitir o certificado (2914460, p. 4).

5.9. 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.

5.10. Isso posto, **não consta nos autos elemento que permita concluir, com grau razoável de certeza, que na data dos fatos havia no ordenamento jurídico egípcio ato normativo que determinasse a exigência, pelas autoridades daquele Estado, da apresentação de CF emitido pela autoridade fitossanitária brasileira para a admissão de pimenta-do-reino 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.

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

5.12. 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.

5.13. 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.

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

5.15. **Portanto, diante da ausência de prova da existência de procedimento fiscalizatório apto a ser embaraçado, entende-se que não se encontram presentes os elementos caracterizadores do ato lesivo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.**

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

5.17. 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.

5.18. 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.

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

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

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

5.22. 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.

5.23. 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.

5.24. 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.

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

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

• ARGUMENTO 2: ausência de demonstração do elemento subjetivo

5.27. Sustenta a defesa que a KATZ não pode ser responsabilizada, pois não se comprovou a existência de dolo ou de culpa por parte de seus representantes. De acordo com as alegações finais:

Embora seja do conhecimento da Indiciada que a LAC traz, em seu artigo 2º, o conceito de responsabilidade objetiva da pessoa jurídica na apuração de atos infracionais nela previstos, também é ciente que não se deve afastar a valoração do elemento volitivo do agente acusado de referidas práticas supostamente lesivas à Administração Pública.

Em outras palavras, no decorrer do julgamento do processo administrativo e submetidas as alegações da defesa e as acusações ao crivo do contraditório, é dever da Comissão Processante – e, em última análise, a dessa d. Corregedoria - verificar a presença ou não do dolo nas ações do acusado.

Nesse sentido leciona André Pimentel Filho, citado por Márcio Ribeiro: "E muito embora seja uma característica geral do Direito Administrativo Sancionador, como manifestação do direito de punir condutas socialmente lesivas, a consideração do elemento volitivo do agente, de modo a se evitar sanções imerecidas e se prestigiar a razoabilidade, trata-se de exceção válida e sem qualquer mácula de inconstitucionalidade. A responsabilidade objetiva, neste caso, direcionada exclusivamente em face de pessoas jurídicas, é trazida por meio de lei formal, que tem como escopo tutelar a contento direito de repercussão social gravíssima, o direito à probidade nos negócios do estado e entre particulares e esse."

Assim, na sistemática legal atual, a responsabilização civil e administrativa lastreada na prática de ato lesivo previsto na LAC demandará a demonstração da ocorrência do ato lesivo em si e o nexo causal com a atuação direta ou indireta da empresa, por meio da demonstração de que o ato fora praticado no interesse ou benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica.

É indubitável que para a instauração do processo sancionatório e mesmo o indiciamento da pessoa jurídica processada basta a existência de indícios de autoria e materialidade da conduta. Para a condenação, por outro lado, meros indícios não bastam, devendo haver prova contundente da ocorrência do ato lesivo e do nexo causal entre esse dano e a atuação dolosa e direta da empresa indiciada visando atingir algum benefício próprio ou alheio!

E como restou demonstrado, nunca houve na conduta imputada à Indiciada nos presentes autos, o elemento volitivo (dolo) de: a) fraudar a Administração Pública; b) obter vantagem pecuniária indevida ou qualquer outro benefício; c) embarçar a fiscalização federal ou d) utilizar documento privado como se fosse público!

Análise

5.28. Trata-se de argumento deduzido em sede de defesa e apreciado pela comissão. Sobre o tema, consta no relatório final:

As alegações da defesa não se sustentam, pois a responsabilização administrativa dos entes privados tem fundamento, entre outros normativos, na Lei nº 12.846/2013, e, o art. 2º da referida Lei dispõe sobre o caráter objetivo do ato ilícito praticado, vejamos:

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

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

5.29. Neste ponto, não assiste razão à defesa.

5.30. Com efeito, a tese defensiva parte de premissa jurídica incompatível com o regime de responsabilização instituído pela Lei nº 12.846/2013. Embora reconheça expressamente a natureza objetiva da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica prevista no artigo 2º do referido diploma legal, a defesa pretende condicionar a aplicação das sanções à comprovação de dolo ou culpa dos representantes da empresa, o que esvaziaria, na prática, a opção legislativa clara e inequívoca adotada pelo legislador.

5.31. O artigo 2º da Lei nº 12.846/2013 estabelece, de forma expressa, que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos na norma, desde que praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. Trata-se de comando normativo que afasta, de maneira deliberada, a necessidade de perquirição do elemento subjetivo, bastando, para a configuração da responsabilidade, a demonstração da prática do ato lesivo e do nexo causal entre a conduta e o interesse ou benefício da pessoa jurídica.

5.32. Nessa perspectiva, a discussão acerca da existência de dolo ou culpa — ainda que relevante em outros ramos do Direito Administrativo Sancionador — não constitui requisito para a responsabilização administrativa da pessoa jurídica no âmbito da Lei Anticorrupção. A exigência de comprovação do elemento volitivo, como pretende a defesa, representaria indevida reintrodução de pressuposto expressamente afastado pelo legislador, em frontal contrariedade ao texto legal.

5.33. Assim, ainda que não se tenha comprovado que os agentes envolvidos atuaram com o propósito específico de fraudar a Administração Pública, de obter vantagem indevida ou de embaraçar a fiscalização, tal circunstância não tem o condão de afastar a responsabilização administrativa da pessoa jurídica, uma vez que tais elementos subjetivos não integram o tipo administrativo exigido pela Lei nº 12.846/2013.

5.34. **Desse modo, correta a conclusão da comissão processante ao rejeitar a tese defensiva, pois a ausência de demonstração de dolo ou culpa não constitui óbice à responsabilização administrativa da indiciada, desde que comprovados - como o foram - a prática do ato lesivo e o nexo causal com atuação desenvolvida em seu interesse ou benefício.**

• ARGUMENTO 3: ausência de vantagem à KATZ e de dano à administração pública em decorrência dos atos

5.35. Aduz a defesa que a KATZ não pode ser responsabilizada, pois não obteve vantagem e não houve dano à administração pública em decorrência da emissão do CF. De acordo com as alegações finais:

a) Como já afirmado desde o início da fase investigatória, a Indiciada contratou os serviços prestados pela empresa LIONS para a emissão dos certificados fitossanitários apenas para acompanhar exportações destinadas a países que não exigiam que as mercadorias estivessem acompanhadas do CF emitido pelo MAPA;

b) Como prova da alegação anterior, das 212 exportações que foram realizadas pela Indiciada no ano de 2020, 115 exportações foram acompanhadas do CF emitido pelo MAPA, enquanto apenas 53 exportações foram acompanhadas do certificado emitido pela LIONS. Além de que, das 212 exportações realizadas, em 80 delas não foi emitido nenhum certificado de fitossanitário, pois a inspeção sanitária ficava a cargo do País de destino. Reforçando o fato de que o certificado da Lions tinha apenas o propósito de ser utilizado para classificação do produto, no levantamento efetuado pela Indiciada constatou-se que em 33 exportações foram emitidos ambos certificados (MAPA e LIONS – conforme demonstram os Certificados juntados com a presente petição – DOCS. 01). Desta forma, em percentual, houve: 39% das exportações com certificado apenas do MAPA, 38% sem quaisquer certificados, 15% emitidos ambos os certificados (MAPA e LIONS) e somente 8% emitido apenas o certificado da LIONS.

c) Ou seja, sempre que a exportação tinha como destinatário um país que exigia o certificado oficial a ora Indiciada utilizou o MAPA e, apenas nas vezes em que o país destinatário não exigia o certificado oficial (ou não exigia certificado algum – como, inclusive mencionado pelo próprio Sr. Chefe da Divisão de Fiscalização de Certificação Fitossanitária Internacional do MAPA - Prova 11 – Item 04 da Manifestação Técnica CGFC/DSV/SDA de 02/03/2022 (SEI 20555396), a ora Indiciada, por razões operacionais, atendendo solicitação do próprio cliente-importador e para não encaminhar os produtos desacompanhados de quaisquer documentos de classificação, utilizou os 'Phyto condition' emitidos pela empresa LIONS;

d) Além da questão operacional acima mencionada - para não encaminhar os produtos desacompanhados de quaisquer documentos de classificação – não visou a ora Indiciada obter quaisquer vantagens indevidas e, muito menos, fraudar de qualquer forma a Administração Pública ou embaraçar a fiscalização federal com a contratação dos serviços da empresa LIONS. Repita-se: a ora Indiciada jamais pretendeu utilizar documento sabidamente privado como se

fosse público e jamais utilizou documento que contivesse quaisquer sinais, dizeres ou informações falsas ou dissimuladas! O que a Indiciada fez, naqueles 8% de exportações realizadas, foi utilizar documento privado, como se privado fosse!

e) A Indiciada não obteve, com a utilização dos certificados emitidos pela empresa LIONS, qualquer benefício econômico ou concorrencial e, no seu entendimento, sua conduta não teve qualquer potencial lesivo à Administração Pública ou à fiscalização federal, tal como elencado nas imputações de que ora se defende;

f) É de conhecimento do MAPA que toda empresa exportadora utiliza outros certificados emitidos por órgãos privados como, por exemplo, o Certificado de Origem emitido pelo CIESP/SP; Certificado Privado de Expurgo - GuaçuExpurga; Certificado de Classificação de produtos – Superinspection/Santos; Certificado de AnálisesEurofins/SP, etc. Ao utilizar esses certificados privados, não há qualquer dano a credibilidade da instituição MAPA, nem a imagem do Brasil, pois não houve nenhum impedimento do país importador em receber essas cargas, que foram desembarçadas e deram entrada no país de destino; os certificados privados emitidos no Brasil, são certificados que corroboram ao importador e permitem ao país de destino identificar corretamente o produto exportado;

g) A situação prejudicial ao exportador e ao país como um todo é a não observância das exigências fitossanitárias do país de destino. Essa garantia só pode ser atestada pelo MAPA quando executada uma vistoria de carga antes do embarque; retirada de amostra do lote e, depois das análises em laboratórios credenciados, atestarem que o produto atende a exigência do país importador. Somente nessa condição é que o Certificado Fitossanitário do MAPA poderá garantir em nome da autoridade brasileira que o produto está em conformidade com as exigências do país importador. O ponto em questão não é a emissão ou não de um certificado fitossanitário, mas sim garantir ao país importador, através de uma vistoria de carga, que o produto está de acordo com as suas normas fitossanitárias. O MAPA reconhece isso, e inclusive recentemente adotou novas normas de retirada de amostras e realização de análises para alguns destinos que exigem vistorias antes do embarque. Uma outra situação bastante diferente é o caso de países importadores que não exigem a emissão do certificado fitossanitário do MAPA, pois a verificação se o produto está ou não dentro das exigências do país importador fica a cargo dos órgãos sanitários do país de destino. Em casos como esse o importador, ao fazer a encomenda do produto, avisa ao exportador quais os itens que serão analisados por sua autoridade e pede uma análise prévia para saber se o produto estará em conformidade. Note que nesse caso não há interferência alguma do MAPA nessa exportação, o órgão nem é acionado na liberação de carga, demonstrando que o controle fitossanitário não está a cargo do MAPA e sim dos órgãos competentes no destino. Há uma última situação que o MAPA emite o certificado fitossanitário, porém não coleta amostras para análise. Assim o MAPA não poderá garantir ao país importador que o produto está cumprindo as regras fitossanitárias do seu país; a emissão do certificado fitossanitário não garante, por exemplo, se a carga está livre de salmonela, porque isso somente seria possível através de análise laboratorial, mas o país importador não solicita tal verificação e aceita o documento do MAPA para liberação do produto no porto de destino. Nos três exemplos citados acima, o envio de um certificado privado de classificação – tal como o emitido pela empresa LIONS - não altera o curso das exigências fitossanitárias do país de destino e nem do Brasil, pois um certificado privado de classificação não é – e nunca teve o intuito de ser – um documento substitutivo ao certificado fitossanitário do MAPA, sendo apenas um documento privado de classificação de produto.

[...]

Feitas tais considerações, pergunta-se: se uma exportação pode ser realizada para um país importador – que não exija a certificação do MAPA - sem que a mercadoria esteja acompanhada de qualquer documento de classificação, qual seria o dano à administração pública ou embarço à fiscalização que a sua realização acompanhada de um certificado privado acarretaria? No entender da Indiciada a resposta seria: NENHUM!

Análise

5.36. Trata-se de argumento deduzido em sede de defesa e apreciado pela comissão. Sobre o tema, consta no relatório final:

A Lei Anticorrupção também não traz como elemento a finalidade de obtenção de vantagem. Não se exige, igualmente, demonstração de ocorrência do dano ao erário ou qualquer outro resultado material, uma vez que os bens jurídicos tutelados são, mormente, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública.

Como também não se faz necessário uma conduta reiterada da pessoa jurídica para a configuração do ilícito, não se aferindo, no caso em tela, se foram realizadas poucas ou muitas exportações do produto vegetal com certificação não oficial para a tipificação da conduta irregular.

Ressalta-se 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 seja para qual finalidade fosse (exigência ou não do país importador, interesse próprio, exigência do comprador).

Conforme devidamente delineado nos Termos de Indiciação (Docs.SEI n.º 23465403; 23466000) e na IPS n.º 059/2022 (20562451) "(...) 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." (grifo nosso).

Como informado pelo Diretor do DSV/SDA/MAPA, Sr. Carlos Goulart, em depoimento à Polícia Federal, 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 (Prova 03 – Doc.SEI n.º 20169260).

As referidas informações foram ratificadas pela Coordenação-Geral de Fiscalização e Certificação Sanitária Internacional, embasada pelos normativos vigentes (Prova 11 – Doc.SEI n.º 20555396).

Insta consignar que outros certificados, tais como, o Certificado de Origem emitido pelo CIESP/SP; Certificado Privado de Expurgo - Guaçu-Expurga; Certificado de Classificação de produtos – Superinspection/Santos; Certificado de Análises-Eurofins/SP são documentos oficiais, legítimos, que a própria lei autoriza ou não impede a sua confecção por instituições, entes privados devidamente competentes e/ou credenciados.

Diferentemente do Certificados Fitossanitários em que a Lei é clara ao dispor a competência exclusiva de Auditores Fiscais Federais Agropecuários emití-los e atestar condições de fitossanidade dos produtos vegetais exigidos pelo comércio internacional.

Acrescenta-se, conforme pontuado pelo Chefe da Divisão de Fiscalização e Certificação Fitossanitária Internacional, que a Classificação Vegetal é um processo distinto da Certificação Fitossanitária, com bases legais separadas (Prova 06 – Doc.SEI n.º 20169735).

Nesse mesmo sentido, informa a Coordenação-Geral de Fiscalização e Certificação Fitossanitária Internacional que empresas classificadoras não possuem habilitação do MAPA para emissão de laudo/declaração/certificados relacionados a condições fitossanitárias de produtos vegetais a serem exportados (Prova 11 – Doc.SEI n.º 20555396).

5.37. Neste ponto, devem ser parcialmente acolhidas as razões da defesa.

5.38. De início, é preciso esclarecer que a responsabilização objetiva prevista na Lei nº 12.846/2013 impõe que a conduta seja capaz de vulnerar, ao menos em tese, os bens jurídicos arrolados no *caput* do artigo 5º da Lei, quais sejam, (i) o patrimônio público nacional ou estrangeiro; (ii) os princípios da administração pública, sem exceção; e (iii) os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

5.39. Desse modo, a ilicitude da conduta praticada deve ser analisada à luz do rol objeto de proteção normativa estabelecido pelo referido dispositivo.

5.40. No caso, a ausência de dano ao patrimônio público é incontroversa, posto que reconhecida pela comissão. A controvérsia gira em torno do desrespeito aos princípios da administração pública e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, notadamente a Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais - CIPV.

5.41. De plano, deve-se afastar o entendimento de que houve atentado ao princípios da impessoalidade. Não se vislumbra, na descrição dos fatos, ofensa a esses princípios, notadamente pela ausência de concorrência de agentes públicos.

5.42. O princípio da impessoalidade constitui uma das bases do Estado Democrático de Direito e impõe aos agentes públicos o dever de agir de forma objetiva, sem favorecer ou prejudicar pessoas em razão de critérios pessoais, visando garantir a igualdade de tratamento entre os administrados e a moralidade administrativa e evitando o abuso de poder, o nepotismo, o clientelismo, a corrupção, e outras práticas que privilegiem interesses privados em detrimento do interesse público.

5.43. Nota-se que os fatos aqui analisados não se relacionam ao princípio da impessoalidade, pois não envolvem o favorecimento indevido dos interesses das pessoas jurídicas por parte de agentes públicos.

5.44. Por outro lado, pela descrição e qualificação dos fatos constantes do relatório final, pode-se concluir que a comissão entendeu caracterizada violação ao princípio da probidade administrativa, na medida em que considerou que a emissão de CF por pessoa jurídica de direito privado caracteriza artifício voltado ao embaraço da atividade fiscalizatória do MAPA, capaz de, inclusive, macular a respeitabilidade do Brasil perante outros Estados.

5.45. No entanto, como já exposto na análise do argumento nº 1 feita nesta Nota Técnica, a ausência de prova da imprescindibilidade da atuação do MAPA no caso concreto fragiliza a tese de que a conduta imputada às pessoas jurídicas tenham sido praticadas com vistas a fraudar a atividade fiscalizatória daquela Pasta, pela impossibilidade lógica de se fraudar procedimento que não seria, nem em tese, deflagrado.

5.46. O próprio design do CF objeto deste PAR aponta para ausência de desonestidade na conduta. Com efeito, o documento não se reveste de elementos típicos de falsificações, como o uso de símbolos privativos e da denominação de entes públicos e a simulação de assinatura de agente público. Pelo contrário, o documento revela que a LIONS emitiu, em nome próprio, CF no qual se verifica facilmente a presença de seu logotipo, nome empresarial e endereço.

5.47. **Nessas condições, não há como se afirmar, com razoável grau de convicção, que as condutas imputadas às pessoas jurídicas processadas tenham contrariado o princípio da probidade - ou qualquer outro princípio administrativo tutelado pelo artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.**

5.48. Pelas mesmas razões, não há como se afirmar que a conduta tenha aptidão para ofender compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, em especial a CIPV, internalizada em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto nº 5.759/2006. De acordo com a alínea *a* do parágrafo 2 do artigo V da referida convenção,

A inspeção e outras atividades a ela relacionadas que conduzam à emissão de certificados fitossanitários, serão efetuadas somente pela organização oficial nacional de proteção fitossanitária ou sob sua autoridade. A emissão de certificados fitossanitários estará a cargo de funcionários públicos tecnicamente qualificados e devidamente autorizados pela organização oficial nacional de proteção fitossanitária para que atuem em seu nome e sob seu controle, dispondo dos conhecimentos e das informações necessárias, de tal forma que as autoridades das partes contratantes importadoras possam aceitar os certificados fitossanitários como documentos dignos de fé.

5.49. Apesar de não citado no relatório final, este é o dispositivo no qual se alicerça a competência privativa do MAPA para, na condição de Organização Oficial Nacional de Proteção Fitossanitária do Brasil, emitir certificados fitossanitários ou autorizar sua emissão por particulares, sob sua supervisão.

5.50. Ocorre que, como já exposto de forma reiterada nesta Nota Técnica, não se comprovou a exigência de emissão de CF para exportação de pimenta-do-reino ao Egito. De acordo com a defesa, o documento, no caso concreto, era prescindível - alegação que não foi afastada pela comissão -, de modo que a utilização de CF privado não traria à KATZ qualquer vantagem. O argumento é razoável, pois o artigo 2º da Lei nº 12.846/2013 exige que, para responsabilização da pessoa jurídica, o ato lesivo seja praticado em seu benefício ou interesse e, no caso, não nos parece que eventual simulação de CF seria de interesse da KATZ, tampouco seria apta a lhe trazer qualquer benefício, ante a prescindibilidade do documento para que o produto objeto de certificação fosse exportado ao Egito na data dos fatos.

5.51. **Portanto, ante a ausência de prova material de que o CF era necessário à**

operação, não se pode concluir que a CIPV foi desrespeitada pelas pessoas jurídicas, tampouco que estas obtiveram vantagem indevida em decorrência da emissão de CF particular, de modo que não restou configurado qualquer dos atos lesivos previstos no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.

• ARGUMENTO 4: ausência de razoabilidade na dosimetria da multa

5.52. Sustenta a KATZ que o valor da multa recomendada não é razoável. Nos termos da manifestação:

[...] uma multa dessa magnitude, ainda que aplicada em seu patamar mínimo, pode levar a Indiciada à falência!

Isso porque a Indiciada – ao contrário de grandes empresas exportadoras também investigadas na “Operação Fito Fake” – é empresa pequena e cuja atividade se concentra na exportação de especiarias, principalmente de pimenta do reino. Tais produtos possuem baixíssimo valor agregado, limitandose a Indiciada a adquiri-los dos produtores rurais, beneficiá-los para a retirada de impurezas e ensacá-los. Ou seja, embora seu faturamento bruto seja alto, a margem de lucro líquido em sua operação negocial é muito pequena, mal chegando a 01% (Um por cento), conforme comprovam os balanços relativos aos anos de 2020 e 2021 juntados aos autos.

Pretender, portanto, adotar como base de cálculo para a aplicação de uma multa o seu faturamento bruto, ainda que descontados os impostos incidentes, e não levar em consideração o seu lucro líquido, acarretará flagrante distorção e um enorme prejuízo à ora Indiciada, configurando verdadeiro confisco.

Como se sabe, os princípios são normas abstratas e gerais que 'acarretam a mútua interferência. Assim, alude-se ao fenômeno da colisão de princípios, o que conduz à necessidade de ponderação de todos os diversos aspectos normativos pertinentes' (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo, 13ª ed., São Paulo: RT, 2018, p. 52).

Portanto, especialmente no direito administrativo sancionador, a formalidade e a objetividade devem dar espaço aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Ou seja, a mera previsão objetiva de percentuais ou fórmulas prontas, diante dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não autoriza a imposição automática de multas estratosféricas.

Conforme orientação do STJ, a imposição de sanções “somente pode ser interpretada com base na razoabilidade, adotando, entre outros critérios, a própria gravidade do descumprimento do contrato, a noção de adimplemento substancial, e a proporcionalidade” (REsp 914087/RJ, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, 1ª Turma, DJ. 29.10.2007).

Sobre isso, MARÇAL JUSTEN FILHO ensina que: Ainda que se insista acerca da legalidade e da ausência de discricionariedade, é pacífico que o sancionamento ao infrator deve ser compatível com a gravidade e a reprovabilidade da infração. [...] Então, o instrumento jurídico fundamental para elaboração de uma teoria quanto às sanções atinentes à contratação administrativa reside proporcionalidade. (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 17ª ed., São Paulo: RT, 2016, p. 1.342-1.343).

[...]

No mesmo sentido, tratando da atuação administrativa, o art. 22, § 2º, da LINDB, dispõe que 'Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente'.

Como carecem de disciplina normativa os parâmetros utilizados para a definição do percentual da multa, exige-se do administrador a observância dos princípios de razoabilidade e proporcionalidade com supedâneo do art. 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei nº 9.784/99. O montante não pode ser inexpressivo, sob risco de torná-la inefetiva. Não obstante, a multa tampouco deve ser exorbitante a ponto de ensejar enriquecimento sem causa da Administração Pública ou possuir o potencial lesivo de levar a empresa punida à falência.

Além disso, como já ficou plenamente demonstrado, a Indiciada sempre agiu de boa fé e nunca teve a intenção de obter qualquer vantagem indevida com a contratação da empresa LIONS para a emissão dos certificados, como de fato nunca obteve, não se justificando, em hipótese alguma, sofrer uma multa tão pesada.

A redução da multa por equidade também se justifica pela incidência dos princípios e regras

gerais do direito penal ao direito administrativo sancionador.

De acordo com a jurisprudência: 'No ordenamento jurídico, em havendo dúvida objetiva, a presunção, de regra, recai contra a administração pública, a exemplo dos princípios *in dubio pro reo*, *in dubio contram fisco*, *in dubio pro societate*. Desse modo, em havendo duas interpretações constitucionalmente possíveis, deverá prevalecer aquela que beneficia o particular.' (TJBA, AC 136448-55.2006.8.05.0001, rel. Des. JOSÉ EDIVALDO ROCHA ROTONDANO, 5ª Câmara, j. 6.8.2013).

Assim, havendo a possibilidade de aplicar interpretação no sentido de reduzir ou mesmo anular/substituir a multa imposta no caso concreto, sem causar impunidade, deverá prevalecer essa interpretação, que é constitucionalmente possível e mais benéfica ao particular punido.

É também decorrência da limitação do poder do Estado o princípio da vedação ao confisco. SACHA CALMON DE NAVARRO COELHO ressalta que 'não podem as multas chegar ao confisco' (Teoria e prática das multas tributárias, São Paulo: Forense, 1992, p. 64). Por isso, assevera que 'uma multa excessiva ultrapassando o razoável para dissuadir ações ilícitas e para punir os transgressores (caracteres punitivo e preventivo da penalidade) caracteriza, de fato, uma maneira indireta de burlar o dispositivo constitucional que proíbe o confisco' (Ibidem, p. 67).

Requer a Indiciada, portanto, que seja adotado como base de cálculo de uma eventual multa a lhe ser aplicada – na hipótese remota de que seus argumentos de defesa não sejam suficientes para afastar a sua responsabilidade pelas infrações apontadas – o seu lucro líquido (e não o seu faturamento bruto), por ser medida que se conformaria com os princípios da razoabilidade e do não confisco que devem reger a Administração Pública, evitando a aplicação de multa exorbitante, desarrazoada, confiscatória e com potencial efetivo de levar a empresa à falência.

Análise

5.53. Não falta razão à defesa quando alega que a Administração deve pautar suas decisões nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a fim de evitar a imposição de medidas inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais capazes de limitar indevidamente o exercício dos direitos fundamentais por parte dos administrados.

5.54. Nesse sentido, o rigor da sanção deve ser proporcional ao grau de reprovabilidade da infração, o que, no caso de multa, significa que a multa deve ser mais alta à medida em que a conduta se mostra mais reprovável.

5.55. Isso posto, a imposição de multa no expressivo valor de R\$ 2.360.246,10 em retribuição à prática de duas infrações pontuais que não causaram dano significativo, *a priori*, parece ir de encontro aos princípios citados, pois a baixa reprovabilidade da conduta deveria ensejar a aplicação de multa em valor mais módico.

5.56. Ocorre que a Administração Pública também é regida pelo princípio da legalidade, de modo que sua atuação deve ser pautada pelos ditames estabelecidos nos atos normativos emanados do Poder Legislativo e dos órgãos superiores do próprio Poder Executivo.

5.57. No caso, a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos é regida pela Lei nº 12.846/2013 e, no âmbito do Poder Executivo Federal, pelo Decreto nº 11.129/2022 e pela Instrução Normativa CGU nº 13/2019, devendo a comissão designada e autoridade julgadora obedecerem às normas dispostas nestes diplomas normativos. No que diz respeito especificamente à dosimetria da multa, devem-se observar os artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013; os artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022; e o artigo 21 da IN CGU nº 13/2019.

5.58. A leitura conjunta desses dispositivos leva à conclusão de que a definição do valor da multa não é atividade discricionária da comissão ou da autoridade julgadora, pois encontra limites estabelecidos pelo legislador e pelas autoridades superiores do Poder Executivo.

5.59. O limite mínimo corresponde ao maior valor entre o valor da vantagem auferida em decorrência do ato lesivo; e 0,1% (um décimo por cento) do faturamento bruto da pessoa jurídica, com exclusão dos tributos, no exercício anterior ao da instauração do PAR. Caso a pessoa jurídica não tenha apresentado faturamento no exercício anterior ao da instauração do PAR, o limite mínimo corresponde ao maior valor entre o valor da vantagem auferida em decorrência do ato lesivo; e R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

5.60. Por outro lado, o limite máximo corresponde ao menor valor entre o triplo do valor da

vantagem auferida ou pretendida; e 20% (vinte por cento) do faturamento bruto da pessoa jurídica, com exclusão dos tributos, no exercício anterior ao da instauração do PAR. Caso a pessoa jurídica não tenha apresentado faturamento no exercício anterior ao da instauração do PAR, o limite mínimo corresponde ao menor valor entre o triplo do valor da vantagem auferida ou pretendida; e R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

5.61. Verifica-se, portanto, que o legislador optou por determinar que a multa seja calculada, preferencialmente, com base no faturamento da pessoa jurídica, a fim de responsabilizar de forma mais severa a pessoa jurídica que possua melhores condições financeiras e econômicas. Essa é a razão pela qual o valor da multa recomendada pela comissão em desfavor da LIONS é tão inferior ao montante recomendado em desfavor da KATZ, apesar de ambas terem incorrido em atos lesivos idênticos.

5.62. Evidentemente, conquanto a condição financeira, por opção legislativa, seja critério preponderante para definição do montante da multa, a comissão deve levar em conta outros fatores estabelecidos no artigo 7º da Lei nº 12.846/2013, os quais foram minuciados pelos artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022. O estabelecimento de critérios de definição da alíquota pelo Decreto, cuja observância é obrigatória, limita ainda mais a discricionariedade da comissão, diminuindo a margem para considerações acerca da proporcionalidade da sanção.

5.63. Em resumo, o estabelecimento de critérios rígidos de dosimetria da multa por meio da Lei e do Decreto diminui a discricionariedade no momento de definição do valor, reduzindo de forma considerável o espaço para que a comissão pondere acerca da proporcionalidade e da razoabilidade do montante da sanção, pois os instrumentos normativos citados já deixaram posto, de antemão, o que se considera razoável e proporcional, cabendo à comissão apenas seguir os parâmetros neles estabelecidos.

5.64. Isso posto, a aferição da proporcionalidade da multa deve ser feita à luz dos critérios estabelecidos nos instrumentos normativos citados.

5.65. No caso, a despeito de impugnar o valor da multa, a defesa não indicou com precisão o valor da vantagem obtida com a emissão do CF, impossibilitando a adoção desse valor como parâmetro para o limite máximo da multa. Tampouco houve impugnação específica aos valores atribuídos pela comissão aos critérios de definição da alíquota da multa previstos nos artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022.

5.66. **Desse modo, diante da falta de especificação dos critérios impugnados, não há como se acolher o argumento genérico de falta de razoabilidade, de modo que ele deve ser rejeitado. Ressalta-se, no entanto, que o cálculo feito pela comissão merece reparos que, embora não apontados pela pessoa jurídica, serão objeto de análise em tópico posterior desta Nota Técnica.**

• ARGUMENTO 5: aplicabilidade da pena de advertência

5.67. Sustenta a KATZ que, diante da baixa reprovabilidade de sua conduta, é razoável a aplicação apenas de pena de advertência. De acordo com a manifestação:

"Por todos os motivos elencados no tópica anterior e em face da ausência de obtenção de qualquer proveito econômico pela Indiciada, somado à ausência de lesividade de sua conduta descrita no presente processo, desde logo se requer que a pena de multa prevista no art. 6º, I e parágrafos da mesma Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, seja substituída pela pena de advertência.

A advertência é aplicável a infrações com reduzida lesividade, como as pequenas falhas na execução contratual, cuja reparação é sanável, justamente para instar o ente privado a promover as diligências necessárias à normalização das obrigações, além de não incorrer em transgressão novamente.

A penalidade tem fundamento no art. 87, inciso I, da Lei nº 8.666/93 e art. 83, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 (Estatuto das Empresas Estatais).

Contudo, de acordo com Marçal Justen Filho, podem-se identificar dois principais efeitos decorrentes da advertência. O primeiro implica a submissão do punido à fiscalização mais acurada por parte da Administração, recrudescendo-se o acompanhamento estatal da atuação do particular frente às normas vigentes. O segundo concerne à possibilidade de motivar o

agravamento doutra pena na eventualidade de reincidência genérica ou específica do infrator, contanto que a sanção subsequente seja infligida no contexto da mesma relação negocial."

Análise

5.68. Trata-se de argumento deduzido em sede de defesa e apreciado pela comissão. Sobre o tema, consta no relatório final:

A Lei Anticorrupção não traz a penalidade advertência em seu texto, não sendo possível à Administração Pública fazer o que a Lei não autoriza.

5.69. A despeito de sintética, a afirmação da comissão é correta.

5.70. Como é cediço, a atividade administrativa é regida pelo princípio da legalidade, previsto expressamente no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, de modo que só é lícito à Administração Pública praticar atos previstos em lei - em sentido amplo. *A contrario sensu*, é vedada a prática de atos administrativos não autorizados em lei. Esse postulado é ainda mais relevante no exercício do poder de polícia pela Administração, visto que a imposição de sanções não previstas em lei representaria flagrante desrespeito aos direitos fundamentais dos administrados, sobretudo os previstos nos incisos II e XXXIX do *caput* do artigo 5º da Constituição.

5.71. Ademais, a aplicação, por analogia, de sanção prevista em lei que não se aplica ao caso representa grave ofensa ao princípio da segurança jurídica, na medida em que a criatividade do administrador ao definir a sanção aplicável diminui o grau de previsibilidade e de confiança das decisões administrativas.

5.72. Isso posto, o ente que pratica ato lesivo previsto na Lei nº 12.846/2013 não pode ser punido com sanção prevista em outro instrumento normativo, salvo, evidentemente, se a conduta também representar transgressão a esta norma. No caso, a pena de advertência prevista nas Leis 8.666/1993 e 13.303/2016 é aplicável apenas a fatos que digam respeito a licitações públicas e contratos administrativos regidos por aqueles diplomas legais, o que não se amolda ao caso dos autos.

5.73. **Portanto, diante da ausência da sanção de advertência no rol de sanções previstas no *caput* do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013, este pedido deve ser rejeitado.**

6. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES

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

6.2. 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.

6.3. 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 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.

• KATZ

I - Definição da base de cálculo

6.4. 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 283/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 27 de outubro de 2022:

<i>Receita Bruta (R\$)</i>	<i>Tributos (R\$)</i>	<i>Receita Bruta – Tributos (R\$)</i>
78.785.928,61	111.058,30	78.674.870,31

II - Definição da alíquota

6.5. 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;	0,5	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;	0	A pessoa jurídica apresentou ILG = 0,995, de modo que não foi satisfeito um dos requisitos.

V - reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior;	0	Não há registro de condenação pretérita no CNEP.
VI - valor dos contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres mantidos com o órgão ou a entidade lesada;	0	Não foram localizados contratos celebrados com a administração pública federal.
<u>Soma das agravantes</u>	<u>0,5</u>	

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

<i>Critério</i>	<i>%</i>	<i>Justificativa</i>
I - não consumação da infração;	0	A infração é formal e se consumou com a emissão e utilização do CF particular.
II - comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	1	O valor da vantagem indevida não foi quantificado pela comissão; e não houve dano ao erário em decorrência do ato lesivo.
III - grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0	A pessoa jurídica não colaborou de forma significativa com a investigação.
IV - admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo;	0	Não houve admissão voluntária da responsabilidade.

V - comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade;	0	Não foi comprovada a existência de programa de integridade.
<u>Soma das atenuantes</u>	<u>1</u>	

II.III - Valor da alíquota

6.6. 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)	0,5%
Soma dos percentuais referentes aos critérios atenuantes (A)	1%
<u>Alíquota (M-A)</u>	<u>-0,5%</u>

III - Definição da multa preliminar

6.7. 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\$ 78.674.870,31
Alíquota (Al)	-0,5%
<u>Multa preliminar (BC x Al)</u>	<u>Não foi possível estimar (alíquota menor que zero)</u>

IV - Fixação dos limites mínimo e máximo

6.8. 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\$ 78.674,87
Valor da vantagem auferida	Não estimado
<u>Limite mínimo</u>	<u>R\$ 78.674,87</u>

6.9. 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\$ 15.734.974,06
3x valor da vantagem auferida ou pretendida	Não estimado
<u>Limite máximo</u>	<u>R\$ 15.734.974,06</u>

V - Definição do valor definitivo da multa

6.10. Tendo em vista que o valor da multa preliminar é superior ao limite mínimo e inferior ao limite máximo, não há necessidade de calibração, de modo que o valor definitivo da multa, em caso de responsabilização da KATZ, deve corresponder a **R\$ 78.674,87**.

Base de cálculo	R\$ 78.674.870,31
Alíquota	-0,5%
Limite mínimo	R\$ 78.674,87
Limite máximo	R\$ 15.734.974,06
<u>Valor da multa</u>	<u>R\$ 78.674,87</u>

• LIONS

I - Definição da base de cálculo

6.11. A base de cálculo adotada pela comissão foi o valor do faturamento bruto da pessoa jurídica no exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre o faturamento, como determinam o artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013 c/c o artigo 20 do Decreto nº 11.129/2022, o artigo 1º da IN CGU nº 1/2015 e o artigo 12, § 1º, III, do Decreto-Lei nº 1.598/1977. Os valores correspondentes foram informados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil por meio da Nota nº 279/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 14 de setembro de 2022:

<i>Receita Bruta (R\$)</i>	<i>Tributos (R\$)</i>	<i>Receita Bruta – Tributos (R\$)</i>
713.711,69	41.272,35	672.439,34

II - Definição da alíquota

6.12. 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;	2,5	A pessoa jurídica emitiu seis CFs, de modo que foram praticados seis atos materiais que se enquadrariam no mesmo tipo (art. 5º, V).
II - tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	3	A sócia-administradora Viviane Pereira Farias da Silva declarou à PF que tinha ciência da emissão dos CFs.
III - interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;	0	Não há prova de que houve interrupção de serviço público, execução de obra ou entrega de bens.
IV - situação econômica do infrator que apresente índices de solvência geral e de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	0	Não foi possível verificar a situação econômica da pessoa jurídica.
V - reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior;	0	Não há registro de condenação pretérita no CNEP.
VI - valor dos contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres mantidos com o órgão ou a entidade lesada;	0	Não foram localizados contratos celebrados com a administração pública federal.
<u>Soma das agravantes</u>	<u>5,5</u>	

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

<i>Critério</i>	<i>%</i>	<i>Justificativa</i>
I - não consumação da infração;	0	A infração é formal e se consumou com a emissão e utilização do CF particular.
II - comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	1	O valor da vantagem indevida não foi quantificado pela comissão; e não houve dano ao erário em decorrência do ato lesivo.
III - grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0	A pessoa jurídica não colaborou de forma significativa com a investigação.
IV - admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo;	0	Não houve admissão voluntária da responsabilidade.
V - comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade;	0	Não foi comprovada a existência de programa de integridade.
<u>Soma das atenuantes</u>	<u>1</u>	

II.III - Valor da alíquota

6.13. 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)	5,5%
Soma dos percentuais referentes aos critérios atenuantes (A)	1%
<u>Alíquota (M-A)</u>	<u>4,5%</u>

III - Definição da multa preliminar

6.14. 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\$ 672.439,34
Alíquota (Al)	4,5%
<u>Multa preliminar (BC x Al)</u>	<u>R\$ 30.259,77</u>

IV - Fixação dos limites mínimo e máximo

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

0,1% da base de cálculo	R\$ 672,44
Valor da vantagem auferida	Não estimado
<u>Limite mínimo</u>	<u>R\$ 672,44</u>

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

20% da base de cálculo	R\$ 134.487,87
3x valor da vantagem auferida ou pretendida	Não estimado
<u>Limite máximo</u>	<u>R\$ 134.487,87</u>

V - Definição do valor definitivo da multa

6.17. Tendo em vista que o valor da multa preliminar é superior ao limite mínimo e inferior ao limite máximo, não há necessidade de calibração, de modo que o valor definitivo da multa, em caso de responsabilização da KATZ, deve corresponder a **R\$ 30.259,77**.

Base de cálculo	R\$ 672.439,34
Alíquota	4,5%
Limite mínimo	R\$ 672,44
Limite máximo	R\$ 134.487,87
<u>Valor da multa</u>	<u>R\$ 30.259,77</u>

7. PRESCRIÇÃO

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

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

7.3. Outrossim, o parágrafo único do mesmo artigo 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.

8. CONCLUSÃO

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

8.6. No mais, **recomenda-se a reunião e o julgamento conjunto deste PAR e dos de nº 21000.014104/2022-95, 21000.021771/2022-24 e 21000.043066/2022-88**, já avocados pela CGU, por tratarem de atos lesivos conexos praticados em continuidade.

8.11. No mérito, **recomenda-se 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.

8.16. Por fim, nos termos do art. 56, IV, da Portaria nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão subsequente (3974870).

8.17. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL QUEIROZ FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 05/03/2026, às 18:28, 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 3974862 e o código CRC 9BB563B2