



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

PARECER Nº 00072/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 21000.043066/2022-88

INTERESSADOS: SUCAFINA BRASIL INDUSTRIA, COMERCIO E EXPORTACAO LTDA. (SUCAFINA BRASIL) E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

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

1. Certificação fitossanitária é uma exigência internacional decorrente da Convenção Internacional para Proteção dos Vegetais (CIPV), de 17 de novembro de 1997, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 5.759, de 17 de abril de 2006.
2. Organização Nacional de Proteção Fitosanitária no Brasil: Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). Competência exclusiva do MAPA para emitir certificado fitossanitário.
3. Ausência de Materialidade: ausência de elementos de falsificação no documento capazes de confundir a ONPF estrangeira.
4. O certificado emitido de forma particular pelas acusadas, embora tenha conteúdo inspirado no certificado fitossanitário oficial, não era capaz de induzir a administração estrangeira a erro. A própria autoridade estrangeira notificou o MAPA acerca da “não conformidade” do certificado. O certificado particular não vinculava a ONPF brasileira de nenhuma maneira, não utilizando brasões, logos ou outros símbolos oficiais. Os elementos identificadores do documento, como timbres e/ou logomarcas, são particulares da empresa LIONS e o documento foi assinado por engenheiro agrônomo, sem qualquer vinculação ao MAPA em sua identificação.
5. Irregularidade administrativa que não constitui ato lesivo abrangido pela Lei nº 12.846/13.
6. Ratificação das conclusões da Nota Técnica nº 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI que recomendou a rejeição do Relatório Final da CPAR, com o consequente arquivamento do PAR, diante da inocorrência de ato lesivo passível de punição com base na Lei nº 12.846/2013.

Senhora Consultora Jurídica,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de PAR instaurado pelo Corregedor do MAPA em 15/8/2022 em desfavor das sociedades empresárias LIONS CERTIFICAÇÃO E CONTROLE LTDA (CNPJ 19.670.968/0001-53) e SUCAFINA BRASIL INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO LTDA (CNPJ 07.146.352/0001-07).
2. Consta dos autos que entre 17 e 24/9/2019, a LIONS emitiu, em favor da SUCAFINA, dois certificados fitossanitários (CF), cujo objeto consiste na certificação de que o café exportado por esta à Ucrânia foi inspecionado e se encontrava livre de pragas ([2906583](#), p. 7-8).
3. O Certificado Fitosanitário (CF) é um documento oficial cuja expedição é atribuição exclusiva dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFAs) do MAPA, e tem por função certificar, perante autoridades sanitárias de países signatários da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIPV), dentre os quais figura a Ucrânia, que os produtos de origem vegetal exportados pelo Brasil encontram-se livres de pragas. Sua emissão no Brasil, à época dos fatos, era regulamentada pela Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, a qual condicionava a emissão do certificado à indicação, pelo exportador, de que a Organização Nacional de Proteção Fitosanitária (ONPF) do país importador impõe a certificação fitossanitária como requisito para admissão dos produtos vegetais em seu território.
4. Diante da emissão de Certificado particular, em 23/8/2022, a Comissão de PAR 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 ([2906612](#)), bem como indiciar a SUCAFINA por entender estarem presentes indícios de autoria e de materialidade dos atos lesivos previstos nos incisos III e V do caput do mesmo artigo ([2906617](#)).
5. Devidamente intimada, a SUCAFINA apresentou defesa em 29/9/2022, na qual, alegou, em síntese, que *i*) não tinha conhecimento de que a Ucrânia exigia CF oficial para café importado do Brasil; *ii*) inexistia conduta imputável a ela; *iii*) os fatos não se subsomem ao tipo previsto nos incisos III e V do *caput* do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013; *iv*) o MAPA não detém competência para apurar atos lesivos à administração pública estrangeira; e *v*) não houve individualização das condutas.
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 ([2906842](#)).

7. Aberta a instrução, procedeu-se à oitiva de três testemunhas arroladas pela defesa ([2906967](#), [2906977](#) e [2906978](#)). Encerrada a instrução, as processadas reiteraram as razões das defesas ([2906993](#) e [2906997](#)).

8. Em 19/12/2023, a CPAR lavrou o Relatório Final, em que recomendou a rejeição de todos os argumentos deduzidos pelas defesas e a manutenção do entendimento constante do termo de indicição, com a consequente aplicação das sanções previstas nos incisos I e II do *caput* do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013 a ambas as processadas ([2909301](#)).

9. As processadas foram intimadas para se manifestarem sobre o Relatório Final, tendo a SUCAFINA impugnado seus termos ([2907023](#)), ao passo que a LIONS manteve-se inerte.

10. Em 14/07/2023, por decisão do Secretário de Integridade Privada exarada no processo SEI nº [00190.102709/2023-53](#), os autos foram avocados pela CGU ([2880386](#)).

11. Ato seguinte, os autos foram encaminhados à Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados da Diretoria de Responsabilidade de Entes Privados (CGIPAV/DIREP/SIPRI) para que se procedesse à análise de regularidade do PAR e das manifestações sobre o relatório final, como manda o artigo 23 da IN CGU nº 13/2019.

12. Por meio da **NOTA TÉCNICA Nº 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI** ([3974934](#)), então, a área técnica concluiu pela regularidade formal do presente Processo Administrativo de Responsabilização - PAR, mas, no mérito, recomendou: (i) a reunião e o julgamento conjunto dos PARs nº 21000.013909/2022-11, nº 21000.021771/2022-24, nº 21000.043066/2022-88 e nº 21000.014104/2022-95; e (ii) a rejeição do relatório final, com o consequente **arquivamento** do PAR, diante da inocorrência de ato lesivo passível de punição com base na Lei nº 12.846/2013.

13. A sugestão foi acolhida pelo Diretor de Responsabilidade de Entes Privados (3999518) e, posteriormente, pelo Secretário de Integridade Privada (4003320).

14. Por fim, vieram os autos a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União para análise final prévia ao julgamento pelo Sr. Ministro de Estado da CGU, na forma da legislação vigente.

15. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

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

16. As manifestações dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, deverão aferir requisitos mínimos de juridicidade nos processos conduzidos pelos órgãos assessorados. Por ser autoexplicativo, vale colacionar o inteiro teor do ato normativo a ser seguido também por esta Consultoria Jurídica:

Art. 1º A manifestação jurídica proferida no âmbito de órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, aferirá, quando for o caso:

I - a observância do contraditório e da ampla defesa;

II - a regularidade formal do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:

- a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;
- b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;
- c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;
- d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;

III - a adequada condução do procedimento e a suficiência das diligências, com vistas à completa elucidação dos fatos;

IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:

- a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;
- b) adequação do enquadramento legal da conduta;
- c) adequação da penalidade proposta;
- d) inocência ou responsabilidade do servidor.

Art. 2º O disposto no art. 1º, incisos I, II e IV, "b", "c" e "d", não se aplica aos casos de sindicância investigativa, sindicância patrimonial e submissão do processo, pela comissão, a julgamento antecipado.

Art. 3º A manifestação de que trata o art. 1º conterá relatório sucinto dos fatos sob apuração, abordagem sobre os principais incidentes ocorridos no curso do processo, fundamentação e conclusão.

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

18. Nesse assunto, vale destacar que é competência desta CONJUR somente a análise de regularidade formal da apuração conduzida pela Comissão e de plausibilidade jurídica de suas conclusões, não sendo seu dever legal exaurir ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pelo Colegiado.

19. Por outro lado, mostra-se viável a esta Consultoria, na produção de subsídios à autoridade julgadora, realizar eventual análise discordante da Comissão quanto às infrações imputadas aos acusados e à conclusão quanto à sua responsabilização ou inocência, desde que fundamentada na prova dos autos. Nesse caso, resta claro que eventual reavaliação das provas produzidas ou das infrações imputadas aos indiciados não consistem em ingerência nas competências da Comissão.

20. Em outras palavras, ainda que não seja dado ao parecer jurídico realizar um juízo de certeza quanto aos fatos apurados pela Comissão, cabe a ele avaliar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a citada Portaria Conjunta CGU-PGF-CGAU N° 1.

2. DA NECESSIDADE DE JULGAMENTO CONJUNTO DESTES PAR E DOS DEMAIS PARS EM QUE A LIONS CERTIFICAÇÃO E CONTROLE É PROCESSADA (PARS 21000.021771/2022-24; 21000.043066/2022-88; 21000.014104/2022-95; 21000.013909/2022-11)

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

22. Contudo, diversas empresas figuraram em mais de uma relação comercial, de modo que tiveram instaurados contra si mais de um PAR. Dentre os envolvidos em mais de uma relação, **figura a LIONS**, que também foi indiciada nos **PARs nº 21000.013909/2022-11, 21000.014104/2022-95 e 21000.021771/2022-24**, em decorrência da emissão de certificados fitossanitários em favor de outras pessoas jurídicas.

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

24. 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 iguais.

25. 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.

26. Nesse sentido, a CGU entende ser aplicável ao regime de responsabilização da Lei nº 12.846/2013 o instituto do **ato ilícito em continuidade**, de modo que, nos casos em que o agente pratica vários atos lesivos da mesma espécie, em condições semelhantes de tempo, lugar e modo de execução, deve-se reconhecer a continuidade dos atos lesivos, aplicando-se ao infrator apenas uma sanção, ainda que exasperada, conforme explicitado no item 4 da NOTA TÉCNICA N° 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI.

27. 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.**

28. 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.

29. 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.

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

31. **Isso posto, esta Consultoria Jurídica entende estar correto o entendimento esposado na NOTA TÉCNICA Nº 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, que recomendou que o presente PAR, assim como os PARs nº 21000.021771/2022-24; 21000.014104/2022-95; 21000.013909/2022-11 sejam julgados em conjunto, a fim de evitar eventual aplicação de duas sanções por atos lesivos praticados pela mesma pessoa jurídica em continuidade, no caso, a acusada LIONS (pessoa jurídica certificadora).**

3. DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

32. A Lei nº 12.846/2013 regula a prescrição da pretensão punitiva da Administração em Processos Administrativos de Responsabilização da seguinte forma:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

33. No caso dos autos, a esse respeito, reproduzimos a seguir a análise da NOTA TÉCNICA Nº 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI ([3974934](#)) acerca da contagem do prazo prescricional:

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**.

(grifos acrescidos)

34. Com a devida vênia, contudo, discordamos do marco inicial da contagem do prazo prescricional indicado pela SIPRI.

35. De acordo com a LAC, o prazo de 5 (cinco) anos se iniciará a partir de “*ciência da infração*”, mas não define quem deve tomar ciência da infração. Ou seja, o legislador não definiu completamente os termos do prazo prescricional.

36. Nesse sentido, ainda que exista algum debate doutrinário sobre quem é o sujeito que deve tomar ciência da infração, a CGU orienta que se utilize o critério de que **qualquer agente público, da unidade responsável pelo tema, que tome ciência institucional de infração da Lei nº 12.846/2013 provoca o início do respectivo prazo prescricional**.

37. Portanto, o marco inicial do prazo prescricional no caso concreto dos autos foi a data na qual a Coordenação Geral de Temas Sanitários e Fitossanitários do Departamento de Temas Técnicos, Sanitários e Fitossanitários do MAPA tomou ciência da notificação de “não-conformidade” do certificado fitossanitário, expedida pela Embaixada da Ucrânia, e a encaminhou para análise e providências, conforme Despacho de 25/02/2020 (2906583 - pg. 9 do documento pdf).

38. Contando-se 5 (cinco) anos a partir de 25/02/2020, ter-se-ia o termo final da contagem seria em 25/02/2025. Contudo, a Medida Provisória nº 928/2020^[2] suspendeu o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 9.873, de 1999, na Lei nº 12.846, de 2013 (LAC), em razão da pandemia da COVID 19, pelo período de 120 (cento e vinte) dias. Sendo assim, deve-se acrescentar 120 dias ao prazo mencionado, o que resultaria na data de 25/06/2025 como termo final.

39. Ocorre que o presente PAR foi instaurado em 15/8/2022 (data da publicação da respectiva Portaria no DOU), interrompendo-se a prescrição nessa data. Assim, tendo o prazo prescricional reiniciado o seu curso a partir da referida causa interruptiva, **conclui-se que o termo final da prescrição da pretensão punitiva da Administração, no presente caso, ocorrerá no dia 15/8/2027**.

40. Ante o exposto, não obstante a discordância desta Consultoria Jurídica quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional em relação ao entendimento constante da Nota Técnica nº 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, **a pretensão punitiva estatal não está prescrita**.

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

41. O Processo Administrativo de Responsabilização foi conduzido de maneira adequada, seguindo-se o rito

ordinário da Lei nº 12.846/2013.

42. Não se vislumbrou nenhuma irregularidade formal no trabalho realizado pela Comissão que, pelo contrário, conduziu o procedimento de forma obediente aos princípios constitucionais e legais aplicáveis aos processos administrativos de responsabilização da pessoa jurídica.

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

44. 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 ([2906604](#)).

45. Considerando que os certificados objetos deste PAR foram objeto de apuração no IPL nº 2020.0122547-SR/PF/DF (Operação Fito Fake), registra-se que o juízo responsável pelo controle judicial do inquérito policial, qual seja, a 12ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal, autorizou o compartilhamento das provas produzidas com a Corregedoria do MAPA (2906491).

46. As notas de indicição contém todos os requisitos previstos no artigo 17 da Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019 ([2906612](#) e [2906617](#)), indicando os fatos e as provas coligidas (inclusive as compartilhadas do Inquérito Policial), sem prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

47. Após indiciadas, as pessoas jurídicas foram devidamente citadas, por meio eletrônico, para apresentar defesa no prazo de 30 (trinta) dias, de acordo com o *caput* do artigo 16 da mesma IN. Os instrumentos de intimação contém todos os requisitos previstos no § 1º do mesmo artigo ([2906644](#) e [2906653](#)).

48. 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 (2906839).

49. Aberta a instrução, procedeu-se à oitiva de três testemunhas arroladas pela defesa ([2906967](#), [2906977](#) e [2906978](#)). Encerrada a instrução, as processadas reiteraram as razões das defesas ([2906993](#) e [2906997](#)).

50. Em 19/12/2023, lavrou-se Relatório Final, no qual se recomendou a rejeição de todos os argumentos deduzidos nas defesas e a manutenção do entendimento exposto nos termos de indicição, com a consequente aplicação das sanções previstas nos incisos I e II do *caput* do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013 a ambas as processadas ([2909301](#)).

51. Quanto ao relatório final, verificou-se que ele **não** atendeu 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 (21000.086742/2022-16 e 21000.086640/2022-92- doc. [3974917](#) e [3974927](#)), tendo em vista que o cálculo contém informações fiscais dos entes privados envolvidos.

52. Não obstante, as pessoas jurídicas, a autoridade julgadora e os demais órgãos que intervieram no PAR tiveram acesso aos autos, de modo que essa irregularidade não gerou prejuízo e o ato atingiu sua finalidade. Assim, em atendimento aos princípios da instrumentalidade das formas e do formalismo moderado, não há necessidade de anulação do relatório final.

53. As processadas foram intimadas para se manifestarem sobre o Relatório Final, tendo a SUCAFINA impugnado seus termos ([2907023](#)), ao passo que a LIONS manteve-se inerte.

54. A comissão de PAR encerrou os trabalhos em 19/12/2022, antes do termo final do prazo de 180 dias concedido na portaria de instauração (2907012), de modo que não houve prática de atos sem que os agentes estivessem investidos de competência para tanto.

55. Em 14/07/2023, o Secretário de Integridade Privada (SIPRI), da Controladoria-Geral da União, **por meio de decisão exarada nos autos do Processo nº 00190.102709/2023-53 ([2880386](#)), avocou todos os processos relacionados aos objetos da "Operação Fito Fake", aprovando a NOTA TÉCNICA Nº 1746/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI - doc. SEI 2880386 nos autos 00190.102709/2023-53), que assim propôs:**

3 AVOCÇÃO DO PROCESSO 21052.022242/2018-56

3.1 Em decorrência da instauração deste procedimento de supervisão, constatou-se que tramita na Corregedoria do MAPA procedimento correccional autuado sob o nº 21052.022242/2018-56, no âmbito do qual se apuram possíveis atos lesivos praticados pela pessoa jurídica BRF S.A (CNPJ 01.838.723/0001-27).

3.2 Ocorre que em dezembro de 2022 a BRF celebrou acordo de leniência com a CGU, nos termos do § 10 do artigo 16 da Lei nº 12.846/2013, o que ensejou a determinação de avocação, pela CGU, de todos os procedimentos que tramitam no MAPA, relacionados à prática de atos lesivos pelo ente, de modo que os autos em testilha deveriam ter sido avocados.

3.3 Desse modo, é recomendável que o referido processo administrativo seja avocado pela Secretaria de

Integridade Privada (SIPRI), o que, por razões de eficiência e economia processual, se sugere que seja feito nestes autos.

4. CONCLUSÃO

4.1 Diante do exposto, recomenda-se a avocação, pelo Secretário de Integridade Privada, dos seguintes processos administrativos, nos termos da minuta de ofício que segue (2866278):

a) **PARs instaurados no MAPA relacionados à Operação Fito Fake, arrolados no Ofício nº 61/2023/CORREG/MAPA (2761786), nos termos dos artigos 8º, § 2º; e 9º, da Lei nº 12.846/2013; c/c os artigos 17, § 1º, III; e 18, caput, do Decreto nº 11.129/2022; e o artigo 30, I, da IN CGU nº 13/2019; e**

b) Processo nº 21052.022242/2018-56, diante da celebração de acordo de leniência entre o ente investigado e a CGU, nos termos do artigo 16, § 10, da Lei nº 12.846/2013.

(grifos acrescidos)

56. Em suma, a avocação pela CGU dos PARs instaurados no MAPA, relacionados à Operação *Fito Fake*, teve como motivação: a) a possibilidade de dano à administração pública estrangeira; b) a complexidade, repercussão e relevância da matéria; e c) objetos relacionados/semelhantes a dois processos já avocados pela CGU, o que poderia resultar em julgamentos conflitantes caso permanecessem no MAPA.

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

58. 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.

59. Ato seguinte, os autos foram encaminhados à Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados da Diretoria de Responsabilidade de Entes Privados (CGIPAV/DIREP/SIPRI) para que se procedesse à análise de regularidade do PAR edas manifestações sobre o relatório final, como manda o artigo 23 da IN CGU nº 13/2019.

60. Por meio da Nota Técnica nº 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI ([3974934](#)), a área técnica concluiu pela regularidade formal do presente Processo Administrativo de Responsabilização - PAR e, no **mérito, recomendou:**

- i. a reunião e o julgamento conjunto dos PARs nº 21000.013909/2022-11, nº 21000.021771/2022-24, nº 21000.043066/2022-88 e nº 21000.014104/2022-95; e
- ii. a rejeição do relatório final, com o consequente **arquivamento** do PAR, diante da inocorrência de ato lesivo passível de punição com base na Lei nº 12.846/2013.

61. A sugestão foi acolhida pelo Diretor de Responsabilidade de Entes Privados (3999518) e, posteriormente, pelo Secretário de Integridade Privada (4003320).

62. Ao fim, os autos vieram para análise da regularidade por esta CONJUR, nos termos da legislação pátria.

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

5. DO MÉRITO

5.1 Das conclusões da CPAR constantes do Relatório Final

64. Conforme relatório final, a comissão de PAR entendeu que, ao emitir documento similar ao Certificado Fitossanitário oficial, a LIONS incorreu, simultaneamente, nos atos lesivos previstos nos incisos II e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. A seu turno, a SUCAFINA, ao solicitar a emissão de tais documentos e apresentá-los à autoridade estrangeira, incorreu nos atos lesivos tipificados nos incisos III e V do mesmo artigo.

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

- **Prova 01** - Ofício DSV nº 469/2020/DSV/SDA de 29/11/2020 (2906539)
- **Prova 02** - Termo de Declarações nº 996499/2021 de 09/03/2021 - Polícia Federal (2906544)
- **Prova 03** - Informação nº 46/DIFC/DSV/SDA/MAPA (2906562)
- **Prova 04** - MANIFESTAÇÃO TÉCNICA CGFC/DSV/SDA DE 02/03/2022 (2906562)
- **Prova 05** - Termo de Declarações nº 3912833/2021 - Viviane Pereira (2906573)
- **Prova 06** - SEI 21000.013810/2020-58 (2906583)

66. Em suma, após a devida instrução processual e garantido o contraditório e a ampla defesa às acusadas, a CPAR

entendeu que as acusadas ao se valerem da emissão do Certificado Fitossanitário irregular tinham o intuito de imitar a certificação fitossanitária oficial emitida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento dando “ares de legalidade” ao documento emitido a fim de ludibriar as autoridades ucranianas para permitir a entrada de produtos vegetais naquele país (café verde), bem como burlar o serviço de fiscalização federal, quando da exportação desses produtos.

67. E fundamentou essa conclusão com base nas seguintes premissas:

a) o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é o órgão responsável pela emissão de Certificados Fitossanitários Internacionais por meio do Departamento de Sanidade Vegetal de Insumos Agrícolas - DSV, sendo que os procedimentos para a emissão e demais aspectos relativos aos referidos certificados estão definidos em normas (Instrução Normativa n.º 71, de 13 de novembro de 2018), seguindo as diretrizes harmonizadas internacionalmente (**vide Prova 1 e Prova 2**);

b) o Diretor do Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas - DSV asseverou que há um crescente número de fraudes envolvendo o Certificado Fitossanitário Internacional emitidos indevidamente por pessoas jurídicas utilizando-se estas de informação, linguagem e formatação própria dos certificados oficiais emitidos pelo MAPA (**vide Prova 1**);

c) possivelmente os entes privados processados ilicitamente emitiram Certificado Fitossanitário Internacional, o qual somente o MAPA possui competência para emissão dos mesmos, e de forma indevida simulou o **modelo oficial de certificado utilizado** por aquele órgão federal, pois o documento emitido **por ser espelho do modelo oficial induz a equívocos junto aos países importadores e afeta a credibilidade do sistema brasileiro de certificação fitossanitária**. (**vide Prova 6**);

d) a Sra. Viviane Pereira Farias da Silva, responsável legal da LIONS Certificação, confirmou a emissão de tais documentos pela LIONS em favor de diversas empresas, dentre as quais a SUCAFINA e afirmou que tais documentos não objetivavam substituir o Certificado Fitossanitário Oficial emitido pelo MAPA. Para a CPAR, a acusada LIONS acabou por confirmar que de forma ilícita o Certificado n.º 00271709 de 24/09/2019 assegura as condições fitossanitárias (Prova 6) certificando que os produtos vegetais (café verde) haviam sido examinados cuidadosamente estando livres de pragas e outras doenças e que a remessa estava em conformidade com as regras fitossanitárias atuais do país importador, certificação/atesto que só poderia ser realizada por Auditor autorizado pelo MAPA (**vide Prova 3**).

e) As **Provas 3 e 4**, tal como as provas 1 e 2, demonstram de forma técnica e fundamentada que apenas o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento pode emitir o Certificado Fitossanitário Internacional, sendo o Auditor Fiscal Federal Agropecuario - AFFA, o único signatário autorizado, conforme informações prestadas pelo Chefe da Divisão de Fiscalização de Certificação Fitossanitária Internacional e pela Coordenação-Geral de Fiscalização e Certificação Sanitária Internacional.

f) A comunicação das autoridades ucranianas em razão da identificação de **Não Conformidade quando da detecção do "Phytosanitary Certificate"** de n.º 00271709 de 24/09/2019, emitido pela LIONS Certificação e Controle Ltda, CNPJ 19.670.968/0001-53, em nome da empresa SUCAFINA BRASIL INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO LTDA (CNPJ 07.146.352/0001-07), relacionado à exportação de 38,4 toneladas de café. Em atenção ao informado as áreas responsáveis pela análise e emissão de certificados fitossanitários verificaram que o Certificado n.º 00271709 de 24/09/2019 não poderia ter sido emitido, sendo competência exclusiva do MAPA, violando, dessa forma, o que a respeito estabelecem a NIMF 7 e a NIMF 12, que tratam dos princípios e diretrizes para a preparação e emissão de certificados fitossanitários que atestem o cumprimento das regulamentações fitossanitárias. O fato foi comunicado à Polícia Federal, conforme Ofício n.º 215/2020/SISV-MG de 23/12/2020.

68. Ante as provas acima consideradas, concluiu a CPAR que a dispensa/obrigatoriedade de apresentação de Certificado Fitossanitário quando da exportação de determinado produto, ou mesmo a apresentação de eventuais documentos de respaldo, não minimizam a gravidade do ato teoricamente ilícito objeto desta investigação, vez que o documento oficial é fruto de acordo internacional que visa 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.

69. Em razão disso, a CPAR entendeu que restou configurado que, **possivelmente com intuito de burlar o serviço de fiscalização federal, mediante fraude documental**, a SUCAFINA BRASIL recorreu à empresa LIONS Certificação para emitir documento assegurador de condições fitossanitárias sem qualquer previsão normativa que lhe atribuisse tais poderes, e com isso possibilitou, e concorreu, para o embarço da fiscalização federal.

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

Estelionato

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

(...)

Falsidade ideológica

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

Usurpação de função pública

Art. 328 - Usurpar o exercício de função pública:

(...)

71. Nesse contexto, a CPAR afirma que a conduta dos entes privados, ao se passarem ilegalmente por certificadores oficiais, cuja competência é exclusiva do ente público, pode ser enquadrada como obstáculo e interferência na atuação da Pasta, que tem competência originária e exclusiva da fiscalização fitossanitária, por meio de interposta pessoa e subvenção de atos ilícitos, podendo incorrer nas práticas descritas nos incisos II, III e V, do art. 5º, da LAC.

Art. 5º **Constituem atos lesivos à administração pública**, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, **todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas** mencionadas no parágrafo único do art. 1º, **que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil**, assim definidos:

(...)

II - **comprovadamente**, financiar, custear, patrocinar ou **de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos** previstos nesta Lei;

III - **comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados**;

(...)

V - **dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos**, entidades ou agentes públicos, **ou intervir em sua atuação**, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

(grifos acrescidos)

72. Sendo assim, tais condutas, configurariam ato lesivo à Administração Pública, nos termos do Art. 5º, incisos II, III e V da Lei nº 12.846/2013 (LAC), na medida em que, o ente privado SUCAFINA BRASIL INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO LTDA, contrata a empresa LIONS Certificação e Controle Ltda. para emissão de "Phytosanitary Certificate", remetido à autoridade Ucraniana com a finalidade de dar a falsa representação de um Certificado Fitossanitário Oficial.

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

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

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

74. A CPAR ponderou ainda que, embora o emissor do documento, possivelmente ideologicamente falseado, tenha sido a LIONS Certificação e Controle Ltda., essa o fez em nome do ente SUCAFINA BRASIL INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO LTDA, que buscou custear de forma privada documento cujo teor ideológico era de competência exclusiva do MAPA, não devendo ser isenta de responsabilidade por ter se valido de interposta pessoa, na figura da LIONS Certificação e Controle Ltda para ocultar seu real interesse, qual seja, o de obtenção de certificado por vias diversas das legais.

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

5.2 Das alegações finais das acusadas

76. Após a conclusão do relatório final, a autoridade instauradora concedeu às pessoas jurídicas prazo de 10 (dez) dias para se manifestarem, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, **tendo a SUCAFINA BRASIL INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO LTDA impugnado o relatório (2907023) e a LIONS se mantido inerte**.

77. Posteriormente, a **SUCAFINA BRASIL INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO LTDA** apresentou nova petição notificando a superveniência de fato relevante (**3402551**).

78. A defesa da **SUCAFINA** impugnou o relatório final basicamente nos seguintes pontos:

a) argumentos preliminares:

a.1) incompetência da Corregedoria do MAPA para apuração dos fatos;
a.2) inaplicabilidade de responsabilização solidária;
a.3) inépcia dos termos de indicição.
a.4) nulidade das provas emprestadas de inquérito policial. Inexistência de provas. Tratamento inadequado do acervo probatório;

b) argumentos de mérito:

b.1) Atipicidade da conduta. Não subsunção dos fatos ao inciso III;
b.2) Atipicidade da conduta. Não subsunção dos fatos ao inciso V. Uso, por analogia, do instituto do “crime impossível”;
b.3) Inconsistências na dosimetria da multa;
b.4) Fato superveniente à edição do relatório final. Arquivamento do inquérito policial em relação aos atos imputados à LIONS.

79. Ao analisar a argumentação, a área técnica da SIPRI concluiu que o pedido de arquivamento do PAR é procedente. Vejamos.

5.3 Da análise pela área técnica acerca das conclusões de mérito da CPAR

80. A CPAR entendeu que, ao emitir documento similar ao certificado fitossanitário oficial, a LIONS incorreu, simultaneamente, nos atos lesivos previstos nos incisos II e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. A seu turno, SUCAFINA, ao solicitar a emissão de tais documentos e apresentá-los à empresa exportadora, incorreu nos atos lesivos tipificados nos incisos III e V do mesmo artigo.

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

82. A área técnica, por sua vez, por meio da Nota Técnica nº 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, entendeu pelo arquivamento do PAR.

83. Com efeito, no entendimento da área técnica (SIPRI), em relação ao ato lesivo previsto no inciso V, “*apesar de sua amplitude, o dispositivo não pode ser interpretado de forma tão abrangente a ponto de abarcar todo e qualquer ato que constitua infração às normas regulatórias que regem a atuação dos órgãos fiscais. Nota-se que o bem jurídico tutelado pela norma é a lisura e o bom andamento dos procedimentos de fiscalização e de investigação levados a cabo pelos órgãos e entidades integrantes da administração pública. A tipificação dessas condutas visa prevenir o desrespeito ao dever ético e jurídico da pessoa jurídica de cooperar com os entes estatais no exercício de atividades relacionadas ao poder de polícia.*”

84. A SIPRI, ao comparar a imagem do modelo oficial e do Certificado apresentado pela LIONS, verificou que é inegável que “*a LIONS baseou-se no modelo oficial do MAPA, visto que o certificado por ela emitido contém os mesmos campos constantes do CF oficial, embora dispostos de forma ligeiramente diferente. Inclusive, o texto constante do campo ‘informação adicional’ do documento particular é similar ao texto constante do campo 11 do certificado oficial.*”

85. Contudo, a SIPRI registra que “*a simples reprodução do texto constante do modelo oficial não é suficiente para caracterizar o ímpeto desonesto voltado a induzir a erro autoridade estrangeira responsável pelo controle da entrada de vegetais em seu território, de quem se espera conhecimento das normas domésticas e internacionais acerca dos documentos necessários para tanto*”. Para a área técnica, seria necessário que existissem outros elementos capazes de simular um documento oficial, como, por exemplo, **uso de símbolo e denominações de órgãos e entidades oficiais ou identificação do signatário como agente público**. E isso não aconteceu no certificado emitido e apresentado pelas indiciadas.

86. Com efeito, embora o conteúdo do certificado investigado se pareça com o conteúdo de um certificado fitossanitário oficial, **não há nenhum elemento no documento que vincule a ONPF do Brasil (isto é, o MAPA) ao que está certificado**. Nem mesmo o espaço exclusivo destinado ao MAPA constante do modelo oficial existe no certificado apresentado, tampouco brasões, símbolos oficiais ou mesmo a mera menção ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Além disso, o documento foi assinado por “engenheiro agrônomo” sem nenhuma vinculação ao MAPA em sua identificação.

87. Pelo contrário, apesar de o conteúdo ser semelhante ao documento oficial emitido pelo MAPA, todos os elementos identificadores, tais como, timbres, logomarcas, entre outros, são particulares da empresa LIONS, inclusive endereço e dados de contato desta, e da organização “Cafés do Brasil”.

88. Além disso, a formatação do certificado emitido pela LIONS, apesar de similar, não é idêntica à do CF oficial, bastando comparar os dois documentos constantes nos autos para que se verifiquem as distinções visuais entre eles.

89. Nesse contexto, **o documento apresentado pela exportadora é nitidamente um documento particular e não um simulacro do documento oficial, sendo, portanto, incapaz de induzir a autoridade estrangeira ao erro. Tanto, que a autoridade estrangeira - da Ucrânia - notificou o MAPA acerca da “não conformidade” do certificado através da Carta enviada pelo Serviço Estatal de Segurança Alimentar e Proteção do Consumidor da Ucrânia (Prova 06 - SEI 2906583).**

90. É certo que o certificado emitido pela LIONS e apresentado pela empresa exportadora não substitui o certificado fitossanitário oficial, que será necessário ainda que exista um certificado particular na documentação que acompanha a exportação. Porém, a inexistência do certificado oficial e a existência de um certificado particular não deixa objetivamente claro que os atos lesivos previstos nos incisos II, III e V da LAC tenham sido praticados.

91. É certo também que a empresa exportadora deveria ter providenciado o Certificado Oficial junto ao MAPA para operacionalizar de forma regular a exportação em questão. Porém, se ela não o fez, seja qual for o motivo, ela arcará com o prejuízo de não ter a exportação concluída. E isso não se trata de um ato lesivo previsto na LAC, é uma irregularidade administrativa que deve ser sanada por meio administrativos, ainda que implique na impossibilidade de entrada da mercadoria no país de destino.

92. Registra-se que não falta razão à comissão ao afirmar que apenas os agentes do MAPA (os AFFAs) detêm competência para emissão do CF, conforme determina o artigo 17 da Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, amparado no artigo V da CIPV, sendo vedado a particulares, na data dos fatos, emitir tal documento para fins de atendimento das medidas fitossanitárias constantes da referida convenção.

93. Todavia, com a devida vênia ao entendimento da comissão, ainda que o subscritor dos certificados privados possa ter 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. Os excessos eventualmente praticados pelo signatário deveriam ser objeto de apuração específica para adverti-lo de seu excesso, seja promovida pelo MAPA, seja pelo órgão regulador da profissão, qual seja, o CREA.

94. **Nesse sentido, portanto, ratifica-se o entendimento da área técnica, a SIPRI, no sentido de que não há materialidade que permita caracterizar o ato lesivo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.**

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

96. Conforme consignado pela área técnica, à luz do conjunto probatório, verificou-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.

97. 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.

98. Não há sequer ocultação de sujeitos envolvidos: a SUCAFINA 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.

99. **Sendo assim, ausentes os pressupostos materiais de ocultação ou dissimulação de interesses, entende-se que a conduta verificada não se amolda ao tipo lesivo previsto no inciso III do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, restando descaracterizada a tipicidade administrativa sob esse enquadramento.**

100. Por fim, embora não questionado pelas defesas, entende-se que não há elementos que indiquem a ocorrência do ato lesivo previsto no inciso II do mesmo artigo, posto que este ato lesivo dependeria da configuração dos atos lesivos anteriormente tratados.

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

102. No caso em exame, de acordo com as provas constantes dos autos, não se constatou a ocorrência de qualquer ato lesivo tipificado no art. 5º da Lei nº 12.846/2013, seja sob os incisos III ou V, seja sob qualquer outra hipótese legal.

103. E 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.

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

5.4 DO ENQUADRAMENTO LEGAL E DAS PENALIDADES SUGERIDAS PELA CPAR

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

I – Pela **RESPONSABILIZAÇÃO** da empresa **SUCAFINA BRASIL INDUSTRIA, COMERCIO E EXPORTACAO LTDA, CNPJ nº 07.146.352/0001-07** devidamente identificada e qualificada nos autos, pelo cometimento das seguintes irregularidades: Descumpriu normas legais e regulamentares, por infringência, enquadradas nos incisos III e V do art. 5 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013., alvitando-se à Autoridade Julgadora a penalidade de MULTA no importe de **R\$ 43.407.713,93** (quarenta e três milhões, quatrocentos e sete mil, setecentos e treze reais e noventa e três centavos), e PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA, nos termos do art. 21, inciso VI, alínea “b” da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, bem como do art. 10, § 3º da Lei nº 12.846/2013 e art. 11 do Decreto nº 11.129/2022.

II- Pela **RESPONSABILIZAÇÃO** da empresa **LIONS CERTIFICADO E CONTROLE LTDA, CNPJ N.º 19.670.968/0001-53** devidamente identificada e qualificada nos autos, pelo cometimento das seguintes irregularidades: Descumpriu normas legais e regulamentares, por infringência, enquadradas nos incisos II e V do art. 5 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, alvitando-se à Autoridade Julgadora a penalidade de MULTA no importe de **R\$ 13.448,78** (treze mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e setenta e oito centavos) e PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA, nos termos do art. 21, inciso VI, alínea “b” da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, bem como do art. 10, § 3º da Lei nº 12.846/2013 e art. 11 do Decreto nº 11.129/2022.

106. Não obstante a ratificação, por este órgão consultivo, da recomendação da área técnica de arquivamento do presente PAR, passa-se à análise da dosimetria recomendada pela CPAR, a fim de verificar sua regularidade, na hipótese de acolhimento pela autoridade julgadora da recomendação de responsabilização exposta em seu relatório final.

A) Da penalidade de multa

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

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

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

110. Conforme detalhadamente calculado na NOTA TÉCNICA Nº 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (3974934), **para cada uma das pessoas jurídicas processadas**, definiu-se primeiramente a **base de cálculo**, pelo valor do faturamento bruto da pessoa jurídica no exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre o faturamento, como determinam o artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013 c/c o artigo 20 do Decreto nº 11.129/2022, o artigo 1º da IN CGU nº 1/2015 e o artigo 12, § 1º, III, do Decreto-Lei nº 1.598/1977. Os valores correspondentes foram informados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil por meio da Nota nº 279/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 14 de setembro de 2022.

111. Posteriormente, definiu-se a **alíquota**, levando-se em consideração a recomendação de unificação dos cálculos, analisando-se os critérios de majoração da alíquota (art. 22 do Decreto nº 11.129/2022), assim como os critérios de atenuação da alíquota (art. 23 do Decreto 11.129/2022). O resultado, procedendo-se à soma dos valores correspondentes aos percentuais atribuídos aos critérios majorantes, subtraídos os valores correspondentes aos percentuais atribuídos aos critérios atenuantes, **chegou-se à alíquota aplicável de 4,5% para a empresa LIONS, e de 0% para SUCAFINA.**

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

113. Na quarta etapa, foram definidos os **limites mínimo e máximo da multa**. O limite mínimo corresponde ao maior valor entre 0,1% da base de cálculo e o valor da vantagem auferida pela pessoa jurídica, nos termos do art. 25, I, do Decreto nº 11.129/2022. O limite máximo, por sua vez, corresponde ao menor valor entre 20% da base de cálculo e o triplo do valor da vantagem pretendida ou auferida pela pessoa jurídica, nos termos do art. 25, II, do Decreto nº 11.129/2022.

114. Ao final, chegou-se ao **valor definitivo da multa**, que, no caso da LIONS correspondeu a **R\$ 30.259,77** e, quanto à empresa SUCAFINA, **R\$ 1.446.923,80**.

115. Este órgão consultivo entende, portanto, estar juridicamente correto o cálculo da eventual multa devida às empresas processadas, efetuado pela SIPRI na NOTA TÉCNICA Nº 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, a ser considerado em caso de acolhimento da recomendação de responsabilização exposta no relatório final da CPAR.

B) Da penalidade de publicação extraordinária da decisão sancionadora

116. Registra-se que nem a Comissão de PAR em seu relatório final e nem a área técnica (SIPRI) realizou a dosimetria da publicação extraordinária da decisão sancionadora, razão pela qual segue a respectiva análise nesse opinativo.

117. A dosimetria da penalidade da publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora deve seguir as orientações contidas no Manual de PAR da CGU, em especial, o seu item 19 que trata sobre o assunto.

118. Das orientações constantes do Manual de PAR, tem-se que a duração da publicação extraordinária dependerá da definição da alíquota resultante do balanço existente entre os fatores agravantes e atenuantes relacionados à atuação da pessoa jurídica.

119. Ausente a definição de vantagem auferida, o Manual de PAR define essa alíquota como um critério consistente e fundamentado para balizar o escalonamento da duração da publicação extraordinária, conferindo também a esta sanção uma aplicação parametrizada, proporcional à gravidade e ao grau de reprovabilidade do ato lesivo praticado.

120. E de acordo com o que sugere o Manual de PAR, a considerar que a alíquota final da multa para a LIONS resultou em 4,5%, a duração da publicação extraordinária há que ser fixada em 45 (quarenta e cinco) dias.

ALÍQUOTA QUE INCIDIRÁ SOBRE A BASE DE CÁLCULO DA MULTA	DURAÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA
Menor ou igual a 2,5%	30 dias
Maior que 2,5% e menor ou igual a 5%	45 dias
Maior que 5,0% e menor ou igual a 7,5%	60 dias
Maior que 7,5% e menor ou igual a 10%	75 dias
Maior que 10% e menor ou igual a 12,5 %	90 dias
Maior que 12,5% e menor ou igual a 15%	105 dias
Maior que 15% e menor ou igual a 17,5%	120 dias
Maior que 17,5%	135 dias

121. Por sua vez, também de acordo com o que sugere o Manual de PAR, a considerar que a alíquota final da multa para a SUCAFINA resultou em valor zero, e não foi possível mensurar a vantagem auferida, a duração da publicação extraordinária seria fixada no mínimo legal, qual seja, 30 (trinta) dias.

122. Assim, este órgão consultivo está de acordo com o cálculo das eventuais penalidades aplicáveis em caso de condenação, realizado pela área técnica, no bojo da Nota Técnica nº 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, com as observações aqui apostas.

6. CONCLUSÃO

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

124. No mérito, sugere-se, em consonância com as conclusões apostas na NOTA TÉCNICA Nº 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, aprovada pelo Diretor de Responsabilização de Entes Privados e pelo Secretário de Integridade Privada:

a) que este PAR e os PARs nº 21000.013909/2022-11, 21000.014104/2022-95 e 21000.021771/2022-24, devem ser julgados em conjunto, a fim de evitar eventual aplicação de duas sanções por atos lesivos praticados pela mesma pessoa jurídica (a LIONS) em continuidade;

b) o acolhimento da sugestão de arquivamento do PAR feita pela SIPRI, rejeitando-se o Relatório Final da CPAR, nos termos da Nota Técnica nº 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

125. Não obstante, caso a autoridade julgadora entenda pelo acolhimento do Relatório Final da CPAR, no sentido da condenação das pessoas jurídicas acusadas, este órgão consultivo ratifica o cálculo das penalidades eventualmente aplicáveis, realizado pela área técnica, conforme Nota Técnica nº 583/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, com as observações apostas ao longo do presente parecer.

126. É o parecer.

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

Brasília, data da assinatura eletrônica.

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000043066202288 e da chave de acesso d85d2784



Documento assinado eletronicamente por HELENA MARTA SALGUEIRO ROLO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3161287887 e chave de acesso d85d2784 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HELENA MARTA SALGUEIRO ROLO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-07-2026 19:34. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

DESPACHO Nº 00493/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 21000.043066/2022-88

INTERESSADOS: SUCAFINA BRASIL INDUSTRIA, COMERCIO E EXPORTACAO LTDA. (SUCAFINA BRASIL) E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concorde com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer n. **00072/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. À Coordenação Administrativa desta CONJUR para trâmite, via SEI, ao gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à SIPRI e publicação.

Brasília, 17 de julho de 2026.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA

Consultora Jurídica

Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000043066202288 e da chave de acesso d85d2784



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3294050019 e chave de acesso d85d2784 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-07-2026 18:05. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
