



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1028/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 21000.043063/2022-44

INTERESSADOS:

PRIME ASSESSORIA ADUANEIRA E INTERMEDIações LTDA;

UNION TRADING COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA.

ASSUNTO

Análise de regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 21000.043063/2022-44, instaurado na Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) para apuração da responsabilidade das pessoas jurídicas PRIME ASSESSORIA ADUANEIRA E INTERMEDIações LTDA (CNPJ nº 14.053.411/0001-50) e UNION TRADING COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA (CNPJ nº 11.881.236/0001-09).

REFERÊNCIAS

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 pessoas jurídicas PRIME ASSESSORIA ADUANEIRA E INTERMEDIações LTDA (CNPJ nº 14.053.411/0001-50) e UNION TRADING COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA (CNPJ nº 11.881.236/0001-09), em decorrência dos fatos apurados na Operação Fito Fake do Departamento de Polícia Federal (PF).

1.2. Consta dos autos que, em 14/11/2019, a PRIME emitiu o certificado fitossanitário (CF) nº 60934/19, cujo objeto consiste na certificação de que a carga exportada pela UNION TRADING à Ucrânia, composta por 640 sacas de café, foi inspecionada e encontrava-se livre de determinadas pragas, além de atender à legislação fitossanitária do país importador (2907450, p. 7).

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 sem autorização, em 23/8/2022, a comissão designada deliberou indiciar a PRIME 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 (2907498); bem como indiciar a UNION TRADING por entender estarem presentes indícios de autoria e de materialidade dos atos lesivos previstos nos incisos III e V do *caput* do mesmo artigo (2907503).

1.5. Intimada, a UNION TRADING apresentou defesa em 8/9/2022, na qual alegou, preliminarmente, a inviabilidade da utilização de provas emprestadas de inquérito policial. No mérito, requereu o arquivamento do PAR ante a ausência de indícios de autoria e de materialidade de atos lesivos (2907562).

1.6. Em 14/9/2022, a PRIME também apresentou defesa, na qual reiterou as razões preliminares e de mérito aduzidas pela UNION TRADING (2907571).

1.7. Em 9/12/2022, lavrou-se relatório final, no qual a comissão recomendou a rejeição de todos os argumentos expostos na defesa e a responsabilização da PRIME pela prática dos atos lesivos previstos nos incisos II e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013; e da UNION TRADING pela prática dos atos lesivos previstos nos incisos III e V do mesmo artigo; com a consequente aplicação, a ambas as pessoas jurídicas, de sanção de multa e de publicação extraordinária da decisão condenatória previstas nos incisos I e II do artigo 6º da mesma lei (2907597).

1.8. As processadas se manifestaram sobre o relatório final, tendo ambas reiterado as razões da defesa, além de impugnarem o cálculo das multas recomendadas pela comissão (2907712 e 2907716).

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

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

1.11. É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA CGU

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

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

2.3. Ademais, conforme exposto na Nota Técnica nº 1746/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (2825528), lavrada nos autos daquele processo, o caso envolve potencial dano à administração pública dos Estados estrangeiros importadores de produtos vegetais brasileiros, 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 (2907485).

3.3. As notas de indicição contém todos os requisitos previstos no artigo 17 da mesma IN (2907498 e 2907487).

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 (2907516 e 2907520).

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 (21000.086721/2022-92 (4009309) e 21000.086739/2022-94 (4009310)). 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.

3.6. Por fim, a comissão encerrou os trabalhos em 7/12/2022, antes do termo final do prazo de 180 dias concedido na portaria de instauração (2907599), de modo que não houve prática de atos sem que os agentes estivessem investidos de competência para tanto.

4. ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES SOBRE O RELATÓRIO FINAL

4.1. 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 fim de subsidiar a decisão da autoridade julgadora, faz-se a seguir análise dos argumentos trazidos pelas processadas.

4.2. Ressalta-se que, a despeito de terem apresentado petições distintas, ambas as pessoas jurídicas são representadas pelos mesmos advogados, tendo sido aduzido, em ambas as manifestações, argumentos idênticos, razão pela qual a análise das alegações finais será feita de forma conjunta.

• ARGUMENTO PRELIMINAR 1: nulidade da prova emprestada

4.3. Sustentam as processadas que as provas emprestadas do IPL nº 2020.0122547-SR/PF/DF não podem servir de fundamento para sua punição na esfera administrativa. Nos termos das manifestações:

Como se vê acima, da instauração do Inquérito Policial nº 202.0122547- SR/PF/DF é que decorreu a operação "Fito Fake", que mirou, de fato, na obtenção de Certificados Fitossanitários FALSOS.

Entretanto, o caso narrado não se confunde com a apuração, pois conforme demonstrado acima os documentos tidos como falsos sequer possuem similaridade física com o documento oficial.

Daí porque, a prova emprestada, para pode ser produzida no âmbito de outro Juízo, deve versar sobre apuração de MESMOS fatos e MESMAS partes. Obviamente, que isso não ocorre no caso em comento. Deste modo, cabe destacar a seguinte ementa:

"Prova emprestada. Possibilidade de que sejam consideradas as produzidas no processo criminal, relativo ao mesmo fato, pois perfeitamente resguardado o contraditório (RSTJ n. 104/304)"

Cabe aqui mencionar o art. 372 do CPC/15, que preconiza:

"O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório."

O artigo em comento é uma novidade processual, advinda no novo CPC, que se aplica subsidiariamente ao caso em comento, nos estamos termos citados no Termo de Indicição.

Doutrina e jurisprudência já admitiam o uso da prova emprestada no âmbito do processo civil, representando o aproveitamento de prova produzida em outro processo, em respeito ao princípio da economia processual. Para tanto: (i) a prova deve ter sido produzida de forma lícita; (ii) a prova deve ter sido produzida de forma moralmente legítima; (iii) a prova deve ter sido produzida em processo no qual o contraditório foi respeitado, o que não é observado no inquérito policial, por exemplo, como peça de investigação.

Cabe citar o Enunciado nº 52 do III FPPC – Rio:

"Para a utilização da prova emprestada, faz – se necessária a observância do contraditório no processo de origem, assim como no processo de destino, considerando – se que, neste último, a prova mantenha a sua natureza originária."

Ora, prova emprestada é aquela que, mesmo tendo sido produzida em outro processo é deste transferida para um processo diferente a fim de produzir nestas os efeitos de onde não é originária.

A prova emprestada é a utilização de uma prova, que já foi produzida e utilizada em outro processo, e ao qual já foi concluída a sentença transitada em julgado. O ilustre professor Nelson Nery Junior (2010, p. 247), referenciando Jérémie Bentham, define que "a prova emprestada é aquela que, embora produzida em outro processo, se pretende produza efeitos no processo em questão". A prova emprestada é admitida no ordenamento jurídico brasileiro e tem valor e eficácia jurídica.

[...]

Ou seja, para efetiva validade da prova emprestada é necessário que se faça a análise sobre o valor e o objetivo que foi determinado no processo originário, e pretensões e o objetivo dos litigantes no processo destinatário. Luiz Rodrigues Wambier, Eduardo Talamine e Flavio Renato Almeida (2008. p.456), prolatam que:

"Para a validade da prova emprestada é necessário que (a) tenha sido validamente produzida, no processo de origem, (b) a parte contra a qual ela vai ser usada tenha podido participar, em regime de contraditório, do processo de origem e (c) seja submetido ao crivo do contraditório, no processo para o qual é trazida."

[...]

Entende-se assim, como todo o material probatório produzido num processo e conduzido a outro, situação que gera infundáveis discussões no âmbito jurídico, eis que, segundo alguns doutrinadores, a utilização afronta os princípios do contraditório e do devido processo legal.

Sendo assim, toda a citação denominada "prova emprestada" constante do "Termo de Indicição" resta devidamente IMPUGNADA, a saber, TODAS aquelas descritas no Relatório Final.

Enfim, citadas provas foram produzidas na investigação de outras empresas, e não da empresa [UNION/PRIME], pelo que IMPRESTÁVEIS ao fim que aqui se destinam, sendo evidente que as mesmas não tratam de apuração de fatos contra a empresa, mas contra terceiros, pelo que deverão as provas serem desconstituídas.

Análise

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

Em cumprimento aos princípios da economia processual, da isonomia e da segurança jurídica, é assegurado à Administração Pública a utilização do instituto judicial da prova emprestada, que tem como objetivo a busca da verdade real com vistas a uma punição mais diligente em desfavor do acusado, devendo de regra, ser respeitado a ampla defesa e o contraditório, caso surja elementos probatórios ensejadores de abertura de processo administrativo disciplinar. De tal modo, transcreve-se o que ensina o doutrinador Carvalho Filho:

"Em outro giro, a jurisprudência tem admitido – a nosso juízo, corretamente – o uso de prova emprestada legalmente produzida em processo criminal, ainda que não tenha ocorrido coisa julgada. Admite-se, inclusive, o empréstimo dos dados oriundos de interceptação telefônica produzida na ação penal, desde que autorizada pelo juiz. No caso, deve considerar-se a idoneidade da prova e irradiação de seus efeitos: se o fato foi provado regularmente no processo criminal, nada impedirá seja provado, da mesma forma, no processo administrativo. O que prevalece então é a busca da verdade real. Aliás, consolidou-se a admissibilidade desse tipo de prova, desde que autorizada pelo órgão judicial e assegurando o contraditório e a ampla defesa." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo/, José dos Santos Carvalho Filho. – 33. ed – São Paulo: Atlas, 2019. P. 1059).

Outro não é, aliás, o entendimento predominante em sedes doutrinária e jurisprudencial sobre o tema:

Súmula 591 do STJ:

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

Enunciado CGU n.º 20 de 26 de fevereiro de 2018

(Publicado no DOU de 28/02/2018, Seção I, página 81)

ADMISSIBILIDADE DO COMPARTILHAMENTO DE PROVAS ENTRE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS. "O compartilhamento de provas entre procedimentos administrativos é admitido, independentemente de apurarem fatos imputados a pessoa física ou a pessoa jurídica, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça".

Perfilha o mesmo posicionamento o entendimento jurisprudencial da Suprema corte, bem como, da Corte Superior, a respeito do tema, respectivamente:

[...]

A prova emprestada não pode ser considerada uma prova ilícita. Muito pelo contrário. A prova emprestada é perfeitamente válida para o processo administrativo disciplinar, e tal entendimento se encontra consolidado no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, bem como em órgãos e entidades da administração pública.

4.5. Neste ponto, não assiste razão à defesa.

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

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

4.8. No caso, o compartilhamento dos elementos produzidos nos autos do IPL n.º 2020.0122547-SR/PF/DF foi devidamente autorizado pela 12ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal, como se observa no Despacho 2907420.

4.9. Ademais, a comissão oportunizou às processadas a apresentação de defesa no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do artigo 11 da Lei n.º 12.846/2013 (2907516 e 2907520), ocasião em que se conferiu às pessoas jurídicas o efetivo direito de se manifestarem sobre as provas emprestadas, bem como de indicarem provas que as refutassem, de modo que o direito ao contraditório e à ampla defesa foi devidamente resguardado.

4.10. Não obstante, as provas provenientes do IPL (2907438, 2907444 e 2907445) não dizem respeito, efetivamente, ao caso concreto, tratando-se de documentos genéricos que servem apenas para esclarecer o que é o CF e qual o procedimento para sua obtenção, carecendo de maior relevância para a responsabilização das pessoas jurídicas processadas neste PAR. Os elementos com maior valor probatório, que são aptos para fundamentar eventual punição, são aqueles constantes no processo administrativo SEI n.º 2100.013810/2020-58, do próprio MAPA (2907450), sendo certo que essas provas não são originárias do inquérito policial.

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

• ARGUMENTO PRELIMINAR 2: nulidade da multa recomendada

4.12. Aduzem as processadas que o relatório final padece de vícios no que se refere ao cálculo das multas recomendadas. De acordo com as manifestações:

Importante concluir que a fixação teve como parâmetro o faturamento da empresa, ignorando por completo sua receita. E mais, ao estar amparado por uma única operação de exportação, tida como "irregular", foi penalizada pela totalidade de seu faturamento em um ano.

Importante esclarecer que a atividade empresarial de exportação tem impacto direto no faturamento da empresa. Porém, não necessariamente o faturamento demonstra, sendo importante esclarecer que o faturamento de uma empresa exportadora, de longe se aproxima de seu lucro.

Sabido e consabido que receita e faturamento são institutos jurídicos e contábeis distintos. Receita é a soma dos valores arrecadados por uma empresa. Faturamento seria a Receita Líquida (debitados valores de impostos, descontos, devoluções, comissões, etc).

Porém, há que concluir que lucro, que é o que a empresa efetivamente auferiu em ganhos durante um período, sequer foi considerado para apuração da penalidade.

Enfim, sob qualquer aspecto que se analise a questão, o valor sugerido para fixação da multa, decerto, acarretará no encerramento das atividades empresariais da empresa, ao passo que a mesma não dispõe de recursos para quitação desse valor, tudo conforme demonstra a própria documentação advinda da RFB.

Noutra banda, se constata NULIDADE do procedimento, no que se refere à fixação da multa.

É sabido que deverá ser considerado, para fixação da multa, nos termos da lei (arts. 17 a 23 do Decreto n.º 8.420/2015), o resultado da soma e subtração de percentuais incidentes sobre o faturamento bruto da empresa.

Entretanto, com devido respeito e acatamento, no caso do presente processo, não se extrai dos autos a dosimetria da pena, o que macula de nulidade o procedimento.

Ainda, temos que a fixação varia entre 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível estimar (art. 6º, inciso I, da Lei n.º 12.846/2013).

No caso dos autos, data vênua, NÃO HÁ QUE SE FALAR EM VANTAGEM AUFERIDA, pois como dito, à época dos fatos não havia exigência legal de Certificado Fitossanitário para exportação de Café para a Ucrânia.

[...]

No caso concreto, resta comprovado que, do Relatório Final, não constam, de forma cumulada, a existência e quantificação dos fatores previstos nos art. 22 e art. 23, que deveriam ter sido apurados no PAR e evidenciados no Relatório Final da comissão. Da mesma forma, do Relatório Final, não se extrai sequer a estimativa dos valores da vantagem auferida e da pretendida.

Verifica-se, portanto, que o Relatório Final do PAR foi omissivo em cumprir o que dispõe o artigo 24 do Decreto nº 11.129/2022, pelo que requer seja o mesmo considerado nulo, para todos os fins de direito.

Análise

4.13. Os argumentos da defesa não devem ser acolhidos.

4.14. A arguição de nulidade se baseia (i) na adoção do faturamento bruto como base de cálculo da multa, em detrimento da receita líquida ou do lucro obtido no exercício de referência; (ii) na desconformidade entre o valor fixado e o valor do patrimônio da empresa, o que impossibilita a exequibilidade da multa; e (iii) na realização do cálculo de dosimetria em autos apartados, fora, portanto, do relatório final do PAR.

4.15. Quanto ao primeiro ponto, não há que se reparar o entendimento da comissão. O inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846/2013 determina expressamente que a multa deva ser calculada com base no valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, excluídos os tributos, no exercício anterior ao da instauração do PAR. Regulamentando o dispositivo legal, o art. 52 do revogado Decreto nº 8.420/2015 conferiu ao Ministro de Estado da CGU atribuição para expedir orientações e procedimentos complementares destinados à fiel execução do Decreto. Com base nesse dispositivo, foi editada a Instrução Normativa CGU nº 1/2015, cujo art. 1º prevê expressamente que, para o cálculo da multa, o faturamento bruto compreende a receita bruta de que trata o art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598/1977.

4.16. Portanto, neste ponto, o entendimento da comissão está de acordo com o arcabouço normativo que rege a dosimetria da multa prevista no art. 6º, I, da Lei nº 12.846/2013. De outro lado, o requerimento da defesa de que se adote a receita líquida ou o lucro do exercício como parâmetros para fixação da base de cálculo carece de fundamento jurídico. A mera alegação de injustiça ou desproporcionalidade, sem estar amparada em elementos que apontem erro da comissão na definição do valor da base de cálculo, não é suficiente para acarretar nulidade do cálculo.

4.17. No que diz respeito ao segundo ponto, a petição não veio acompanhado de nenhum documento que comprove a alegada insolvência. Trata-se de alegação genérica reproduzida em ambas as defesas, sem contudo, apontar, de forma individualizada, as razões nas quais a defesa fundamenta sua tese de que eventual pagamento da multa acarretaria, inevitavelmente, o encerramento das atividades das empresas.

4.18. Por fim, quanto à ausência de cálculo no relatório final, de fato, a comissão não atendeu ao disposto no art. 21, parágrafo único, VI, b, 2, da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, que determina que, em caso de recomendação de punição, a comissão deve "*fundamentar a sugestão de aplicação de multa com base em memória de cálculo detalhada da dosimetria da multa, com descrição da análise do programa de integridade, se for o caso*".

4.19. Não obstante, a anulação de um ato administrativo pressupõe a existência de efetivo prejuízo à parte, não sendo suficiente a mera alegação de que o ato foi praticado em desacordo com as normas vigentes. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. JUNTADA DE DOCUMENTOS. PREJUÍZO. AUSÊNCIA. ANÁLISE DA SUFICIÊNCIA DAS PROVAS. APROFUNDAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. INADEQUAÇÃO DO WRIT. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

1. **A ausência de demonstração de prejuízo pela ausência de juntada de documentos impede a decretação de nulidade do processo administrativo disciplinar, consoante o princípio *pas de nullité sans grief*.** Precedentes.

2. O mandado de segurança não é a via adequada para a discussão da suficiência ou não das provas que embasaram a conclusão alcançada no processo administrativo disciplinar.

3. Agravo interno não provido.

(AgInt no MS n. 25.727/DF, relator Ministro Afrânio Vilela, Primeira Seção, julgado em 16/9/2025, DJEN de 22/9/2025., sem grifos no original)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. NULIDADE. COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO. INEXISTÊNCIA. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. INDEFERIMENTO DE PROVAS. DECISÃO FUNDAMENTADA. PENALIDADE PROPOSTA PELA COMISSÃO PROCESSANTE. APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO. AGRAVAMENTO. POSSIBILIDADE. VINCULAÇÃO DA SANÇÃO APLICADA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO EVIDENCIADO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. No caso, não houve prescrição, nem litispendência, tampouco coisa julgada administrativa, pois contatada a diversidade de procedimentos (ético e disciplinar) para apurar fatos em continuidade infracional, que se protraíram no tempo, e tipificados como crime.

2. **A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é de que as nulidades processuais em procedimentos administrativos devem ser reconhecidas somente quando houver efetiva demonstração de violação do devido processo legal com prejuízo à defesa (*pas de nullité sans grief*), o que não ocorreu na espécie.**

[...]

(AgInt nos EDcl no MS n. 23.748/DF, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Primeira Seção, julgado em 10/9/2025, DJEN de 17/9/2025, sem grifos no original)

4.20. No caso, a decisão foi devidamente justificada (item 8.4 do relatório final) e as pessoas jurídicas processadas tiveram oportunidade de se pronunciarem sobre o cálculo, tanto que impugnaram o valor apontado como base de cálculo da multa. Não houve, portanto, efetivo prejuízo à defesa, de modo que, em obediência ao princípio *pas de nullité sans grief*, é desnecessária a declaração de nulidade do relatório final com fundamento na ausência de memória de cálculo.

4.21. Portanto, recomenda-se a rejeição do pedido de anulação do relatório final em decorrência da existência de supostas nulidades no procedimento adotado para dosimetria da multa prevista no art. 6º, I, da Lei nº 12.846/2013, tendo em vista que a defesa não apontou qualquer inconsistência relevante que tenha lhe causado prejuízo.

• ARGUMENTO DE MÉRITO 1: ausência de indícios de autoria e de materialidade de atos lesivos

4.22. Alegam as processadas que não há indício de autoria e de materialidade de ato lesivo. De acordo com as manifestações:

Como prova cabal da ausência de ocorrência de qualquer irregularidade na emissão dos documentos manejados pela empresa, imperioso que se junte aos autos manifestação recente (documento novo – data de 22 de novembro de 2022) advinda do próprio MAPA, onde citado órgão se manifesta, de forma expressa, quanto à possibilidade de utilização de Coffe Report Condition, a saber:

De: Eduardo Henrique Porto Magalhães
Enviado em: terça-feira, 22 de novembro de 2022 11:03
Para: Eduardo Heron Santos <eduardo@cecafe.com.br>
Cc: Ediene Cambrala Soares; Carlos Goulart; Marcos Antonio Matos
Assunto: Re: CECAFÉ - Avaliação MAPA sobre o Coffee Report Condition

Prezado Eduardo,

Informamos que estamos de acordo com a utilização do documento Coffee Report Condition e que este pode ser utilizado sem prejuízos ao Certificado Fitossanitário.

Atenciosamente,

Eduardo H. Porto Magalhães

Auditor Fiscal Federal Agropecuário
Divisão de Certificação Fitossanitária
Coordenação-Geral de Fiscalização e Certificação Internacional
Departamento de Sanidade Vegetal e de Insumos Agrícolas - Secretaria de Defesa Agropecuária
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

O e-mail acima trata de uma resposta formal do MAPA, dirigida ao CECAFÉ – Conselho dos Exportadores de Café do Brasil, órgão que atua na articulação e representação das entidades envolvidas diretamente com o setor de exportação de Café do Brasil.

Ou seja, evidente que o documento, apontado como "Certificado Fitossanitário" tido como falso (mesmo sem possuir similaridade física ou de conteúdo com o mesmo), na verdade nunca passou de um Coffee Report Condition, documento tido como legítimo e decorrente de boa prática pelo próprio MAPA.

[...]

De se concluir, portanto, que após análise do documento tido como irregular o qual ensejou a instauração do PAR contra em empresa PRIME, fica evidente que:

- NÃO há identidade visual entre os documentos;
- NÃO há identidade de formato entre os documentos;
- NÃO há identidade de conteúdo com entre os citados documentos;
- NÃO há indicação ou utilização de brasões da República no segundo documento;
- NÃO há menção à autorização, substituição ou supressão de atividades privativas dos órgãos públicos.

Ou seja, a construção de narrativa que vem sendo feita, para imputar à empresa PRIME eventual responsabilização se mostra carente de fundamento, ao passo que não fica evidenciada sequer intenção de utilização de documento em substituição ao Certificado Oficial, devidamente normatizado, atualmente, pela IN nº 177/2021.

Ainda há que se concluir que, na condição de documento público, o Certificado Fitossanitário Oficial, de expedição exclusiva do MAPA, pode ser conferido pela rede mundial de computadores, através do endereço <https://sistemas.agricultura.gov.br/qrcodefito/>

Sequer consta do documento numeração ou código de acesso, demonstrando, de forma definitiva, a total incompatibilidade entre citados documentos, o que por si só já desconstrói a narrativa que vem sendo sustentada.

[...]

Especificamente quanto à operação de exportação citada no presente processo, a mesma se referiria, supostamente à DU-E 19BR001463427-8 / BL UT 2881, com destino a Kieve na Ucrânia, a qual versava sobre 02 (dois) containers de café arábica verde em grão, com destinatário final a empresa "EXIMTRADE LLC".

É de extrema importância esclarecer que, conforme comprova a documentação em anexo, não houve emissão, sequer solicitação, pela Peticionária, de emissão "Certificado Fitossanitário" nos moldes da IN nº 71/2018 do MAPA, vigente à época dos fatos.

De se esclarecer, inclusive, que à época, o país de destino (Ucrânia) não exigia que a mercadoria estivesse acompanhada de Certificado Fitossanitário (entenda-se, aquele expedido por AFFA, nos moldes da IN nº 71/2018).

Ademais, note-se que a exportação ocorreu em outubro de 2018 e a normativa citada (IN nº 71/2018) foi publicada em 27/11/2018, ou seja, em data posterior.

Entretanto, esse ponto não foi objeto de apontamento pela Comissão responsável pelo Relatório Final, ou seja, imprescindível que Vossa Senhoria e essa Corregedoria considerem a presente situação.

A ausência do certificado, portanto, sequer alteraria a chegada da mercadoria no destino, pelo que a mercadoria não foi impedida de adentrar no país em questão.

Ou seja, a existência ou não do citado documento, NADA interferiria na operação de exportação à Ucrânia.

Verifica-se, portanto, que a Peticionária, NUNCA se valeu de um certificado fitossanitário "falso". Ela sequer emitiu QUALQUER certificado, tudo conforme comprovado pela documentação em anexo.

De se concluir, portanto, que a Peticionária JAMAIS contribuiu, participou, contratou ou, principalmente, se beneficiou da emissão do tal Certificado Fitossanitário "falso", eis que sequer havia exigência legal ou normativa para a emissão do mesmo.

Lado outro, não há nenhuma evidência de que a empresa tenha praticado, em nenhum momento, a conduta apontada de que "recorreu à emissão/adulteração de 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."

Enfim, de se concluir que não há vinculação entre a empresa e o citado documento tido como "falso ou adulterado", mesmo porque seria até impossível que a mesma se valesse do citado documento. Conclui-se, portanto, que a existência do documento questionado, o qual não se reveste de nenhuma característica, formato ou demais informação constante da IN nº 71/2018, é inócua para a empresa Union Trade exportar a mercadoria à Ucrânia, ou seja, seria impossível que a mesma se valesse do citado documento para qualquer finalidade, pelo que inexistentes, no caso em tela os requisitos de AUTORIA e MATERIALIDADE.

Análise

4.23. A tese da defesa baseia-se em três pontos: (i) não há identidade visual ou de conteúdo entre o certificado emitido pela PRIME e o CF oficial; (ii) não houve utilização de nomenclatura ou símbolos próprios do MAPA; (iii) o país destinatário dos produtos exportados não exigia a emissão de CF oficial. Trata-se de reiteração das razões trazidas na defesa, sobre as quais a comissão se manifestou no relatório final, nos seguintes termos:

O caso em questão não se trata de uma falsificação de documento, mas sim falsidade ideológica, onde foi emitido um documento fora da atribuição de certificador, atestando o cumprimento de requisitos legais de aferição fitossanitária, com designio de dar ares de competente no exercício daquela função pública exclusiva da carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário, conforme trecho abaixo do Código Civil [sic]:

"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:"

Nelson Hungria, um dos mais importantes penalistas brasileiros, esclarece que:

"Fala-se em falsidade ideológica (ou intelectual), que é modalidade do falsum documental, quando à genuinidade formal do documento não corresponde a sua veracidade intrínseca. O documento é genuíno ou materialmente verdadeiro (isto é, emana realmente da pessoa que nele figura como seu autor ou signatário), mas o seu conteúdo intelectual não exprime a verdade. Enquanto a falsidade material afeta a autenticidade ou inalterabilidade do documento na sua forma extrínseca e conteúdo intrínseco, a falsidade ideológica afeta-o somente na sua ideação, no pensamento que as suas letras encerram."

Ou seja, enquanto nos delitos relacionados às falsidades materiais busca-se tutelar a autenticidade do documento, na falsidade ideológica a preocupação é com a veracidade de seu conteúdo. Sylvio do Amaral elucida que:

"(...) Na falsificação ideológica não há rasura, emenda, acréscimo e/ou subtração de letra ou algarismo. Há, apenas, uma mentira reduzida a escrito através de documento que, sob o aspecto material, é de todo verdadeiro, realmente escrito por quem seu teor indica. No falso ideal, o agente forma um documento até então inexistente, para, através dele, fraudar a verdade. O documento assim elaborado pelo falsificador é extrinsecamente verdadeiro, pois quem o

escreve é efetivamente quem aparece no texto como seu autor; o que há nele de inverídico é o conteúdo ideológico, pois seu texto é falso ou omissivo em relação à realidade que devia consignar."

Enfim, trazemos a seguinte jurisprudência:

"Tribunal Regional Federal da 2ª Região TRF-2 - ACR

FALSIDADE IDEOLÓGICA. NECESSIDADE DE PERÍCIA. PRINCÍPIO DA CONSUNÇÃO. COISA JULGADA MATERIAL. INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA. DOSIMETRIA.

1. A falsidade, quando se refere ao teor do documento, isto é aos dados que contém, ao fato que ele atesta, não necessita de constatação por peritos, por estampar falsidade ideológica, cuja apuração há que se dar durante a instrução criminal, por outros meios de prova que não a pericial, que de nada serviria nesse caso. Assim, não há que se falar em ausência de materialidade delitiva. (grifos nossos)

(TRF-2 - APR: XXXXX50010064534, Relator: Desembargadora Federal LILIANE RORIZ, Data de Julgamento: 07/08/2012, SEGUNDA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 20/08/2012)"

[...]

Em seguida, a Lei 12.846/13 explicitou que, aos casos de atos lesivos praticados pela pessoa jurídica em face do erário, a responsabilidade será objetiva. Ou seja, basta a comprovação do nexo de causalidade entre o ato lesivo e a atividade empresarial, prescindindo-se do elemento subjetivo (Dolo ou culpa):

"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."

Sobre a responsabilidade objetiva, adota-se como razão à aplicação da teoria do risco, sem qualquer necessidade de demonstração do elemento anímico (dolo ou culpa) praticado pela pessoa jurídica.

Em relação a teoria do risco, aponta Noronha: "A responsabilidade objetiva, ou pelo risco, é a obrigação de reparar os danos causados a outrem, que tenham acontecido durante atividades realizadas no interesse ou sob controle da pessoa responsável e independentemente de qualquer atuação dolosa ou culposa desta".

Portanto, desnecessária a comprovação do elemento subjetivo, bastando a comprovação do nexo de causalidade existente entre o ato lesivo praticado pela pessoa jurídica com o resultado identificado, conforme demonstrado no Item 4 do presente relatório.

[...]

Registre-se 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 relatório, 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 o equilíbrio do ecossistema do importador.

Sendo assim, fica configurado que, possivelmente interferindo no serviço de fiscalização federal, mediante fraude documental, a Union Trading recorreu à PRIME, que emitiu documento assegurado de condições fitossanitárias sem qualquer previsão normativa que lhe atribuisse tais poderes, e com isso possibilitou, e concorreu, para o embaraço e interferência na fiscalização federal, quando da utilização de ardil, a fim de induzir a erro autoridade de fiscalização sanitária ucraniana, tentou ingressar seus produtos em país estrangeiro de forma irregular.

4.24. Preliminarmente, é importante ressaltar que vigora em nosso ordenamento o princípio da independência entre as instâncias penal e administrativa, de modo que eventual subsunção dos fatos ao artigo 299 do Código Penal - ou a qualquer outro tipo penal - é irrelevante para fins de apuração da responsabilidade objetiva da pessoa jurídica com fundamento na Lei nº 12.846/2013. Para configuração do ato lesivo, não é necessário que se comprove a falsificação, material ou ideológica, dos certificados, bastando que se prove que as condutas de emitir tais documentos e apresentá-los às autoridades do país importador estão tipificadas nos incisos do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, sendo capazes de gerar benefício indevido aos entes privados, em detrimento do patrimônio público, dos princípios da administração pública ou de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

4.25. Isso posto, entende-se que as alegações da defesa merecem ser acolhidas.

4.26. Em primeiro lugar, o CF particular emitido pela PRIME ASSESSORIA, de fato, possui distinções visuais relevantes que não permitem concluir que o documento pudesse se passar por um CF oficial. Confira-se o documento emitido pela empresa, em comparação com o modelo oficial válido na data dos fatos:

CF emitido pela PRIME (2907450, p. 7)	CF oficial constante do Anexo I da Instrução Normativa MAPA nº 71/2018 (2907444, p. 9)
---------------------------------------	--



CERTIFICATE NR: 0060934/19
PAGE: 1
ORIGINAL
SANTOS, NOVEMBER 14, 2019

PHYTO CONDITION CERTIFICATE

SHIPPER:	UNION TRADING COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA RUA DUQUE DE CAXIAS, 236 CENTRO - CEP: 13.980-200 ESPIRITO SANTO DO PINHAL - SP - BRAZIL CNPJ: 11.881.236/0001-09
CONSIGNEE:	"EXIMTRADE" LLC BROVARSKAJA STREET, 27A TREBUKHIV VILLAGE, BROVARY DISTRICT, KYIV REGION, 07454, UKRAINE CONTR.NO. 1 DO 01.02.2016
NOTIFY:	"EXIMTRADE" LLC BROVARSKAJA STREET, 27A TREBUKHIV VILLAGE, BROVARY DISTRICT, KYIV REGION, 07454, UKRAINE CONTR.NO. 1 DO 01.02.2016
DESCRIPTION OF GOODS:	02 CONTAINERS OF 20 WITH 640 BAGS OF BRAZILIAN GREEN COFFEE BEANS.
PORT OF LOADING:	SANTOS, SP / BRAZIL
PORT OF DISCHARGE:	PIVDENNYI / UKRAINE
VESSEL:	MAERSK LABREA / 942N
BILL OF LADING:	596302565 DATED 27/10/2019 UT 2881
REFERENCE:	CAFE DO BRASIL GREEN COFFEE BEANS ARABICA BRAZIL NY 34 14/15/16 PRODUCED IN BRAZIL NET WT: 60.00 KG GROSS WT: 60.50 KG BOTANIC SPECIES: COFFEA ARABICA PRODUCTION DATE: 08/2019 EXPIRY DATE: 08/2022 CROP: 2019 0021404/0298 - 320 BAGS LOT: 724-2-80 721A001
MARKS:	CAFE DO BRASIL GREEN COFFEE BEANS ARABICA BRAZIL NY 34 14/15/16 PRODUCED IN BRAZIL NET WT: 60.00 KG GROSS WT: 60.50 KG BOTANIC SPECIES: COFFEA ARABICA PRODUCTION DATE: 08/2019 EXPIRY DATE: 08/2022 CROP: 2019 0021404/0298 - 320 BAGS LOT: 724-2-80 721A001

THIS IS TO CERTIFY THAT REPRESENTATIVE SAMPLES OF THE PLANTS DESCRIBED ABOVE WERE THOROUGHLY EXAMINED AND WERE FOUND FREE FROM QUARANTINE PEST AND OTHER INJURIOUS PESTS, FUNGUS, OXYSPORA, SP ALBEDINUS, LETHAS YELLOWING MYCOPLASMA AND CADANG - CADANG VIRUS AND THE CONSIGNMENT IS BELIEVED TO CONFORM WITH CURRENT PHYTOSANITARY REGULATIONS OF THE IMPORTING.

PrimeADA Inspection & Certification
Rua do Comércio 55 - 14 andar - sala 140 - Santos - SP - CEP: 11050-141
Fone: (13) 3216-1001 CNPJ: 14.053.411/0001-00



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA
DEPARTAMENTO DE SANIDADE VEGETAL E INSUMOS AGRÍCOLAS
ORGANIZAÇÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO FITOSSANITÁRIA DO BRASIL
PLANT PROTECTION ORGANIZATION OF BRAZIL

CERTIFICADO FITOSSANITÁRIO / PHYTOSANITARY CERTIFICATE

1. Para: Organização Nacional de Proteção Fitosanitária de
To: Plant Protection Organization of

DESCRIÇÃO DO ENVIO / DESCRIPTION OF CONSIGNMENT

2. Nome e endereço do exportador / Name and address of exporter	3. Nome e endereço do destinatário declarado / Declared Name and address of consignee
4. Lugar de Origem / Place of origin	5. Meios de transporte declarados / Declared means of conveyance
6. Ponto de ingresso declarado / Declared point of entry	
7. Número e descrição dos volumes / Number and description of packages	8. Nome do produto e quantidade declarada / Name of product and declared quantity
9. Marcas distintivas / Distinguishing marks	10. Nome científico dos vegetais / Botanical name of plants

11. Pelo presente certifica-se que os vegetais, seus produtos ou outros artigos regulamentados aqui descritos foram inspecionados e/ou analisados, de acordo com os procedimentos oficiais adequados e considerados livres das pragas quarentenárias especificadas pela parte contratante importadora e que cumprem os requisitos fitossanitários vigentes da parte contratante importadora, incluindo os relativos às pragas não quarentenárias regulamentadas. / It is to certify that the plants, plant products or other regulated articles described herein have been inspected and/or tested according to appropriate official procedures and are considered to be free from the quarantine pests specified by the importing contracting party and to conform with the current phytosanitary requirements of the importing contracting party, including those for regulated non-quarantine pests.

DECLARAÇÃO ADICIONAL / ADDITIONAL DECLARATION

TRATAMENTO DE DESINFESTAÇÃO E/OU DESINFECÇÃO / DISINFESTATION AND/OR DISINFECTION TREATMENT

12. Data do tratamento / Date of treatment	13. Produto químico (ingrediente ativo) / Chemical (active ingredient)	14. Concentração / Concentration
15. Duração e Temperatura / Duration and temperature	16. Tratamento / Treatment	17. Informação adicional / Additional information

USO EXCLUSIVO DO MAPA

18. Carimbo da organização Stamp of organization	19. Local de emissão / Place of issue	20. Data de emissão / Date of issue
	21. Nome do Auditor Fiscal Federal Agropecuário / Name of authorized officer	
	22. Assinatura do Auditor Fiscal Federal Agropecuário / Signature of authorized officer	

O Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas, seus funcionários e representantes isentam-se de toda responsabilidade econômica e/ou comercial resultantes deste certificado.
No financial liability with respect to this certificate shall attach to Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas or any of its officers or representatives.

- 4.27. Nota-se que o *design* do documento particular é manifestamente distinto do padrão adotado no modelo oficial.
- 4.28. Ademais, a ausência de elementos típicos de falsificações evidencia a ausência de desonestidade da conduta. O documento particular não contém símbolos ou denominação de órgãos ou entidades da administração pública, nem tampouco simula a assinatura de agente público. Pelo contrário, o documento ostenta em posição de destaque o logotipo da empresa que o emitiu e indica, ao final, a qualificação da pessoa jurídica, incluindo endereço e número de inscrição no CNPJ.
- 4.29. É certo que a ausência de dolo não afasta o regime de responsabilização objetiva de que trata a Lei nº 12.846/2013. No entanto, o tipo previsto no inciso V do art. 5º da Lei exige, para verificação de materialidade, a demonstração de indícios mínimos de que a conduta do representante tenha se revestido de caráter ímprobo, com uso de fraudes ou outros subterfúgios para beneficiar a pessoa jurídica em detrimento da atividade fiscalizatória da administração pública. Caso contrário, o dispositivo se transformaria em verdadeira cláusula geral de responsabilização, apta a dar ensejo à persecução administrativa de toda e qualquer pessoa jurídica que pratique atos em desacordo com os regulamentos expedidos pela administração.
- 4.30. Nesse sentido, não obstante assista razão à comissão ao afirmar que apenas os agentes do MAPA detêm competência para emissão do CF, conforme determina o artigo 17 da Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, sendo vedado a particulares, em qualquer hipótese, substituir a atuação estatal, eventual excesso cometido pelas empresas certificadoras processadas nestes autos carecem de elementos que justifiquem a incidência do inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, pois os certificados emitidos são materialmente aptos a induzir em erro as autoridades fitossanitárias do país importador. Tanto é assim que, tão logo lhe foi apresentado o CF particular, a autoridade ucraniana submeteu o documento à validação pelo MAPA, ante as distinções existentes entre ele e o modelo oficial.
- 4.31. Com mais razão, há que se concluir que o CF em questão não é apto a causar embaraço relevante à atividade de fiscalização do MAPA, porquanto é improvável - senão impossível - que um AFFA pudesse ser ludibriado e levado a crer que se trata de documento oficial.
- 4.32. Ademais, verifica-se que a comissão não contesta a alegação de que não se exigia na Ucrânia, na data da exportação, a apresentação de CF oficial para admissão de café originário do Brasil no território daquele Estado. De acordo com o relatório final, 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.
- 4.33. Todavia, respeitado o entendimento da comissão, a comprovação de que o Estado importador exigia a emissão de CF oficial para autorizar a entrada dos produtos vegetais é indispensável à subsunção dos fatos ao ato lesivo tipificado no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.
- 4.34. Com efeito, o próprio DSV/MAPA, por meio da Informação nº 46/DIFC/CGFC/DSV/SDA/MAPA, aduziu que a emissão do CF é condicionada à exigência do país importador, de modo que nos casos em que não se exige sua emissão, ainda que solicitado pelo particular exportador, o MAPA não deflagraria procedimento de fiscalização com objetivo de emitir o certificado (2907444, p. 4). 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.
- 4.35. Isso posto, não consta nos autos elemento que permita concluir, com grau razoável de certeza, que na data dos fatos havia no ordenamento jurídico ucraniano ato normativo que determinasse a exigência, pelas autoridades daquele Estado, da apresentação de CF emitido pela autoridade fitossanitária brasileira para a admissão de café importado 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.
- 4.36. 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.

4.37. 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.

4.38. **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.**

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

4.40. 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.

4.41. 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.

4.42. A reconstrução dos fatos tampouco aponta para a ocultação de sujeitos envolvidos: a UNION TRADING é expressamente indicada como exportadora; e a PRIME 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.

4.43. **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.**

4.44. 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.

4.45. 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.

4.46. 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.

4.47. 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.

4.48. **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.**

4.49. **Portanto, entende-se que este argumento deve ser acolhido, com o consequentemente 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.**

5. PRESCRIÇÃO

5.1. 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.

5.3. 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.

5.4. 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.

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.

• PRIME ASSESSORIA

I - Definição da base de cálculo

6.2. 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 251/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 14 de setembro de 2022:

Receita Bruta (R\$)	Tributos (R\$)	Receita Bruta – Tributos (R\$)
2.438.220,60	108.712,02	2.329.508,58

II - Definição da alíquota

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

Critério	%	Justificativa
----------	---	---------------

I - concurso de atos lesivos;	0	A pessoa jurídica emitiu um CF, de modo que foi praticada uma conduta que se enquadra num único tipo (art. 5º, V).
II - tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	0	Não há evidência da ciência ou tolerância do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica.
III - interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;	0	Não há prova de que houve interrupção de serviço público, execução de obra ou entrega de bens.
IV - situação econômica do infrator que apresente índices de solvência geral e de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	1	A pessoa jurídica apresentou ISG e ILG superiores a 1 e obteve lucro no exercício anterior ao da instauração do PAR (4009309, p. 6).
V - reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior;	0	Não há registro de condenação pretérita no CNEP.
VI - valor dos contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres mantidos com o órgão ou a entidade lesada;	0	Não foram localizados contratos celebrados com a administração pública federal.
Soma das agravantes	1	

II.b - 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	Não houve colaboração com a apuração do ato lesivo.

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.
Soma das atenuantes	1	

II.c - Valor da alíquota

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

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

III - Definição da multa preliminar

6.4. 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\$ 2.329.508,58
Alíquota (A)	0%
Multa preliminar (BC x A)	Não é possível calcular (alíquota igual a zero)

IV - Fixação dos limites mínimo e máximo

6.5. Na quarta etapa, devem ser definidos os limites mínimo e máxima da multa. O limite mínimo corresponde ao maior valor entre 0,1% da base de cálculo e o valor da vantagem auferida pela pessoa jurídica, nos termos do art. 25, I, do Decreto nº 11.129/2022. Tendo em vista que a vantagem auferida pela pessoa jurídica não foi quantificada, o limite mínimo da multa fica assim definido:

0,1% da base de cálculo	R\$ 2.329,51
Valor da vantagem auferida	-
Limite mínimo	R\$ 2.329,51

6.6. 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\$ 465.901,72
3x valor da vantagem auferida ou pretendida	-
Limite máximo	R\$ 465.901,72

V - Definição do valor definitivo da multa

6.7. Tendo em vista que o valor da multa preliminar é inferior ao limite mínimo, há necessidade de calibração, de modo que o valor definitivo da multa, em caso de responsabilização da AIDC, deve corresponder a **R\$ 2.329,51**.

Base de cálculo	R\$ 2.329.508,58
Alíquota	0%
Limite mínimo	R\$ 2.329,51
Limite máximo	R\$ 465.901,72

Valor da multa	R\$ 2.329,51
-----------------------	---------------------

• **UNION TRADING**

I - Definição da base de cálculo

6.8. 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 253/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 14 de setembro de 2022:

Receita Bruta (R\$)	Tributos (R\$)	Receita Bruta – Tributos (R\$)
298.771.812,23	219.717,85	298.552.094,38

II - Definição da alíquota

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

Critério	%	Justificativa
I - concurso de atos lesivos;	0	A pessoa jurídica utilizou um CF, de modo que foi praticada uma conduta que se enquadra num único tipo (art. 5º, V).
II - tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	0	Não há evidência da ciência ou tolerância do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica.
III - interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;	0	Não há prova de que houve interrupção de serviço público, execução de obra ou entrega de bens.
IV - situação econômica do infrator que apresente índices de solvência geral e de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	1	A pessoa jurídica apresentou ISG e ILG superiores a 1 e obteve lucro no exercício anterior ao da instauração do PAR (4009310, p. 6).
V - reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior;	0	Não há registro de condenação pretérita no CNEP.
VI - valor dos contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres mantidos com o órgão ou a entidade lesada;	0	Não foram localizados contratos celebrados com a administração pública federal.
Soma das agravantes	1	

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

Critério	%	Justificativa
-----------------	----------	----------------------

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	Não houve colaboração com a apuração do ato lesivo.
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.
Soma das atenuantes	1	

II.c - Valor da alíquota

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

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

III - Definição da multa preliminar

6.10. 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\$ 298.552.094,38
Alíquota (A)	0%
Multa preliminar (BC x A)	Não é possível calcular (alíquota igual a zero)

IV - Fixação dos limites mínimo e máximo

6.11. Na quarta etapa, devem ser 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. Tendo em vista que a vantagem auferida pela pessoa jurídica não foi quantificada, o limite mínimo da multa fica assim definido:

0,1% da base de cálculo	R\$ 298.552,09
Valor da vantagem auferida	-
Limite mínimo	R\$ 298.552,09

6.12. 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\$ 59.710.418,87
3x valor da vantagem auferida ou pretendida	-
<u>Limite máximo</u>	<u>R\$ 59.710.418,87</u>

V - Definição do valor definitivo da multa

6.13. Tendo em vista que o valor da multa preliminar é inferior ao limite mínimo, há necessidade de calibração, de modo que o valor definitivo da multa, em caso de responsabilização da AIDC, deve corresponder a **R\$ 2.329,51**.

Base de cálculo	R\$ 298.552.094,38
Alíquota	0%
Limite mínimo	R\$ 298.552,09
Limite máximo	R\$ 59.710.418,87
<u>Valor da multa</u>	<u>R\$ 298.552,09</u>

7. CONCLUSÃO

- 7.1. Diante do exposto, recomenda-se o acolhimento parcial das alegações finais, para **rejeitar a conclusão exposta pela comissão no relatório final, com o consequente arquivamento deste PAR**, diante da inocorrência de ato lesivo passível de responsabilização com fundamento na Lei nº 12.846/2013.
- 7.2. Por fim, nos termos do art. 56, IV, da Portaria nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão subsequente (4010890).
- 7.3. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL QUEIROZ FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 27/03/2026, às 17:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 4009311 e o código CRC EA8F36EB