



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 3555/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 21000.043047/2022-51

INTERESSADO: Secretaria de Integridade Privada

ASSUNTO

Análise do pedido de reconsideração de decisão condenatória deduzido pela Pratapereira Comércio, Importação e Exportação de Café LTDA (3397508).

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR instaurado na Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA, posteriormente avocado pela Secretaria de Integridade Privada da CGU.

1.2. Por meio da Decisão nº 336, de 4/10/2024 (3379127), publicada no Diário Oficial da União de 10/10/2024 (3387089), a pessoa jurídica Pratapereira Comércio, Importação e Exportação de Café LTDA foi condenada ao pagamento de multa no valor de R\$ 1.435.419,29 e à publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013.

1.3. Em 18/10/2024, a pessoa jurídica sancionada apresentou pedido de reconsideração da decisão sancionatória, nos termos do artigo 15 do Decreto nº 11.129/2022 (3397507 e 3397508).

1.4. O pedido foi remetido a esta Coordenação-Geral, com vistas a subsidiar a decisão da autoridade julgadora (3397513).

1.5. É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1. Tempestividade

2.1.1. De acordo com o artigo 15, caput, do Decreto nº 11.129/2022, a pessoa jurídica pode apresentar pedido de reconsideração no prazo de dez dias, contados da publicação da decisão. Tendo em vista que a decisão foi publicada em 10/10/2024 (3387089) e o pedido de reconsideração foi apresentado no dia 18/10/2024 (3397507), o pedido é tempestivo.

2.2. Razões do pedido de reconsideração

- **Ausência de investigação preliminar**

2.2.1. Sustenta a defesa que o PAR está eivado de nulidade, pois não foi precedido de investigação preliminar. O argumento, contudo, não procede.

2.2.2. Preliminarmente, deve-se ressaltar que, nos termos do artigo 278 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos processos administrativos, "[a] nulidade dos atos deve ser alegada na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão". O dispositivo tem por finalidade evitar a prática denominada pela doutrina processualista de "nulidade de algibeira", utilizada para descrever uma situação em que a parte do processo conhece uma nulidade processual, mas opta por não alegá-la imediatamente, guardando essa informação para usá-la estrategicamente em um momento futuro, caso o processo siga um rumo desfavorável a ela, o que configura evidente atentado aos

princípios da boa-fé, da celeridade e da economia processual.

2.2.3. Desse modo, tratando-se de arguição de nulidade do ato de instauração do PAR, caberia à processada alegá-la em sua defesa escrita (2908765), o que não foi feito, de modo que a possibilidade de alegar essa nulidade foi atingida pela preclusão.

2.2.4. Não obstante, o artigo 11 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, define a investigação preliminar como o "*procedimento não punitivo, de caráter preparatório, não obrigatório e de acesso restrito, que visa subsidiar o juízo de admissibilidade da autoridade competente por meio de coleta de indícios e de provas de autoria e de materialidade de eventual ato lesivo ocorrido em razão dos fatos em apuração.*" A simples leitura do dispositivo leva à conclusão de que a instauração de PAR prescinde de investigação preliminar, caso a autoridade instauradora do PAR já esteja munida de elementos suficientes de autoria e de materialidade dos atos lesivos.

2.2.5. Outrossim, ao contrário do que alega a defesa, o PAR foi precedido da Investigação Preliminar Sumária nº 132/2022 (processo SEI 21000.043047/2022-51), como se verifica no relatório final da IPS constante do documento 2908746.

2.2.6. Portanto, a alegação de nulidade do PAR pela ausência de investigação preliminar não deve ser acolhida.

- **Não observância de contraditório e ampla defesa**

2.2.7. Alega a defesa que o exercício do contraditório e da ampla defesa foi prejudicado, pois o MAPA se utilizou da técnica ilícita de produção de provas conhecida como pescaria probatória (*fishing expedition*). Isso porque a PRATAPEREIRA não constou do rol de empresas investigadas na Operação Fito Fake, tendo sido incluída entre as pessoas jurídicas processadas no âmbito administrativo após diligências feitas pela Corregedoria do MAPA junto ao Departamento de Sanidade Vegetal da mesma Pasta. Essa solicitação de informações no âmbito administrativo, segundo a defesa, configuraria pescaria probatória, maculando de nulidade insanável a instauração de PAR em face de pessoas jurídicas não investigadas no âmbito criminal.

2.2.8. Não assiste, no entanto, razão à defesa.

2.2.9. De forma sintética, o expediente denominado *fishing expedition* consiste na utilização abusiva de processos judiciais, sobretudo no âmbito criminal, para obter informações ou provas de maneira ampla e indiscriminada, sem um objetivo específico. O requerente (notadamente autoridades de polícia judiciária ou membros do Ministério Público), com base em ilações e sem qualquer indício, formulam pedidos genéricos e excessivamente amplos com objetivo de descobrir algo relevante que possa ser usado para fundamentar uma investigação ou denúncia, e não para buscar elementos específicos que indiquem a autoria e materialidade de um crime específico. Trata-se, portanto, de técnica de obtenção de provas que viola, dentre outros, os princípios do devido processo legal, da boa-fé, da presunção de inocência, do contraditório e da ampla defesa.

2.2.10. Embora a prática da pescaria probatória seja mais discutida em âmbito criminal, é plenamente possível que os órgãos de persecução administrativa lancem mão de expediente semelhante, sendo igualmente ilícita a adoção de tal prática no âmbito administrativo sancionador, dado que este ramo do direito também é regido pelos princípios do devido processo legal, da boa-fé, do contraditório, da ampla defesa e da vedação da utilização de provas obtidas por meio ilícito.

2.2.11. Isso posto, ressalta-se, mais uma vez que, nos termos do artigo 278 do Código de Processo Civil, a alegação de nulidade da investigação deveria ter sido deduzida na primeira oportunidade que a processada teve para se manifestar nos autos, qual seja, quando da apresentação da defesa escrita, o que não foi feito, de modo que precluiu a possibilidade de ela impugnar os atos praticados antes da instauração do PAR.

2.2.12. De todo modo, por qualquer ângulo que se analise, não se vislumbra qualquer ilicitude no procedimento investigatório conduzido pela Corregedoria do MAPA, que não teve qualquer semelhança com a pescaria probatória alegada pela defesa. Pelo contrário, ao tomar conhecimento da Operação Fito Fake, a Corregedoria do Ministério, no exercício do poder-dever de autotutela, instaurou procedimento

investigatório e buscou, junto ao Departamento de Sanidade Vegetal, outros casos de suspeita de falsificação de certificados fitossanitários brasileiros além daqueles constantes do inquérito policial. Verifica-se que o objeto do pedido foi específico e bem delimitado - e não genérico, como aduz a defesa - e guardou relação com o objeto da investigação.

2.2.13. Outrossim, não houve qualquer prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa. A prática de *fishing expedition*, quando configurada, dificulta o contraditório pois, em regra, se junta ao processo uma quantidade massiva de documentos, muitos dos quais não dizem respeito aos fatos objetos da acusação, prejudicando a análise da defesa. A ampla defesa também é dificultada, pois a parte acusada se encontra em situação de desvantagem em relação ao acusador, tendo que atender a pedidos de produção de informações inúteis ou desproporcionais, muitas vezes até sendo obrigada a produzir provas contra si.

2.2.14. No caso, não ocorreu nenhuma dessas situações. A quantidade de documentos constantes nos autos é pequena e os documentos são simples e compreensíveis, não tendo havido qualquer prejuízo ao exercício do contraditório. Ademais, a parte não foi interpelada a fornecer qualquer informação, tampouco a produzir prova que pesasse em seu desfavor. Pelo contrário, ao ser intimada, foi-lhe concedida oportunidade de produzir provas que fundamentassem suas alegações ou que invalidassem as provas produzidas na investigação, tendo sido respeitado o princípio da ampla defesa.

2.2.15. Portanto, não restou configurada a prática da pescaria probatória, devendo ser rejeitado este argumento.

• Desproporcionalidade das sanções

2.2.16. De acordo com a defesa, a sanção aplicada é desproporcional, pois não se considerou, na dosimetria: *i*) a ausência de dano ao erário ou ao interesse público; *ii*) a ausência de benefício à pessoa jurídica; *iii*) o bom histórico da PRATAPEREIRA; *iv*) a ausência de má-fé. A alegação, no entanto, não deve ser acolhida.

2.2.17. Com efeito, o artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013 dispõe que será aplicada à pessoa jurídica responsável por atos lesivos à administração pública tipificados naquela lei "*multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos [...]*". Verifica-se, portanto, que o principal parâmetro de proporcionalidade do valor da multa é o faturamento bruto da pessoa jurídica, de modo que o valor absoluto da multa deve ser diretamente proporcional a esse indicador da situação econômica da pessoa jurídica.

2.2.18. No caso, a multa aplicada à PRATAPEREIRA foi fixada no patamar mínimo previsto nesse dispositivo, qual seja, 0,1% de seu faturamento bruto, com exclusão dos tributos, no exercício financeiro de 2021, não havendo, portanto, que se falar em desproporcionalidade, pois a autoridade julgadora não dispõe de margem de discricionariedade para fixar a multa em valor inferior ao limite mínimo estabelecido pela lei.

2.2.19. Ademais, ao contrário do alegado, todos os fatores apontados no pedido de reconsideração foram considerado no cálculo da multa, tanto que o resultado da primeira fase da dosimetria resultou em percentual negativo (-1,5%), diante da ausência de circunstâncias agravantes da alíquota, da inexistência de dano ao erário e da colaboração da pessoa jurídica na condução do processo, como se verifica na tabela constante do item 6.9 da Nota Técnica nº 1411/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (3217270). Confira-se:

Dispositivo do Decreto nº 11.129/2022		Percentual
I - concurso de atos lesivos		0%
II - tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica		0%
III - interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra ou na entrega de bens e serviços essenciais à prestação de serviços públicos; ou descumprimento de requisitos regulatórios		0%

Majorantes (art. 22)	Dispositivo do Decreto nº 11.129/2022	Percentual
	IV - situação econômica do infrator que apresente ILG e ISG maior que 1 e lucro no último exercício anterior ao da instauração do PAR	0%
	V - reincidência	0%
	VI - valor dos contratos, convênios ou instrumentos congêneres mantidos ou pretendidos com a entidade lesada no ano da prática dos atos lesivos	0%
	SOMA DAS MAJORANTES	0%
Atenuantes (art. 23)	I - não consumação da infração	0%
	II - devolução espontânea ou inexistência de vantagem auferida e ressarcimento dos danos	1%
	III - grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação	0,5%
	IV - admissão voluntária da responsabilidade pelo ato lesivo	0%
	V - existência e aplicação de programa de integridade	0%
	SOMA DAS ATENUANTES	1,5%
	VALOR DA ALÍQUOTA (agravantes - atenuantes)	-1,5%

2.2.20. Por fim, o argumento é bastante genérico, não tendo a pessoa jurídica trazido qualquer elemento que evidencie a desproporcionalidade da multa aplicada.

2.2.21. Portanto, a alegação de nulidade da multa pela desproporcionalidade não deve ser acolhida.

- **Ausência de dano ao erário**

2.2.22. Aduz a defesa que ela não poderia ser responsabilizada, pois de sua conduta não decorreu dano ao patrimônio público, fundamentando seu pedido no artigo 2º, alínea b, da Lei de Ação Popular.

2.2.23. Preliminarmente, destaca-se novamente que se trata de argumento atingido pela preclusão, posto que deveria ter sido alegado quando da apresentação de defesa escrita.

2.2.24. Não obstante, trata-se de alegação que carece de fundamento. A Lei de Ação Popular rege a anulação judicial de atos lesivos ao patrimônio público por iniciativa de qualquer cidadão, constituindo instrumento processual de controle externo judicial dos atos administrativos, aplicável de forma ampla a todo e qualquer ato que vulnere os bens jurídicos por ela tutelados. Seus dispositivos não se aplicam ao PAR, que não constitui processo judicial e é regido por instrumento normativo próprio: a Lei nº 12.846/2013.

2.2.25. No âmbito desta Lei, não se exige a existência de dano ao erário para caracterização do ato lesivo, pois o *caput* de seu artigo 5º dispõe que constituem atos lesivos à administração pública aqueles tipificados em seus incisos, que atentem "*contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil*". Desse modo, é prescindível a ocorrência de dano ao erário para que se configure um ato lesivo previsto na Lei nº 12.846/2013.

2.2.26. Tanto é assim que uma das circunstâncias atenuantes da alíquota da multa é a inexistência de dano ao erário, prevista no artigo 23, inciso II, alínea b, do Decreto nº 11.129/2022. Se a existência de dano fosse requisito indispensável do tipo administrativo, não faria sentido a previsão de tal circunstância atenuante, pois a ausência de dano impediria a responsabilização.

2.2.27. Portanto, a alegação de nulidade pela inexistência de dano ao patrimônio público deve ser rejeitada.

- **Ausência de provas**

2.2.28. Alega a defesa que não há prova de que ela tenha emitido o certificado fitossanitário falso, tendo o documento sido emitido por terceiro desconhecido.

2.2.29. Trata-se de argumento já deduzido na defesa escrita e nas alegações finais, não merecendo acolhimento.

2.2.30. Com efeito, restou comprovado que o certificado apresentado pela PRATAPEREIRA à organização fitossanitária do México não é autêntico, de modo que se conclui que a processada apresentou à autoridade estrangeira documento falso, com vistas a fraudar o procedimento de fiscalização fitossanitária naquele Estado e permitir a entrada dos produtos vegetais sem que eles tivessem seguido o regular trâmite fiscalizatório no Brasil. Ressalte-se que não é necessário que se comprove que os administradores da exportadora tenham concorrido, dolosa ou culposamente, para a falsificação, pois, de acordo com o artigo 2º da Lei nº 12.846/2013, a responsabilização das pessoas jurídicas pelos atos previstos naquela lei é objetiva, bastando que se comprove que uma das condutas tipificadas no artigo 5º da lei foi praticada em seu interesse ou benefício.

2.2.31. Nesse sentido, a conduta consistente em apresentar documento falso a agentes públicos estrangeiros incumbidos de fiscalizar a sanidade de produtos vegetais advindos do exterior representa grave empecilho à esmerada atuação daqueles agentes, pondo em risco a saúde pública e a flora do Estado ao qual eles servem. Do mesmo modo, a falsificação de documento oficial constitui grave ofensa ao princípio da moralidade, na medida em que representa conduta antiética e desleal, praticada com intuito de ludibriar os agentes que atuam em prol do interesse público. A soma dessas circunstâncias leva à conclusão de que essa conduta se amolda ao tipo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, pois caracteriza imposição indevida e imoral de dificuldade à atividade de fiscalização conduzida pelos órgãos estrangeiros de proteção fitossanitária.

2.2.32. Ademais, a conduta foi praticada em benefício da PRATAPEREIRA, porquanto ela, na condição de empresa exportadora e responsável por provocar os órgãos de fiscalização para comprovar a sanidade dos vegetais exportados, foi a principal beneficiária da fraude, posto que a falsificação possibilitaria que ela exportasse os vegetais ao México sem que eles fossem submetidos à inspeção fitossanitária pelo MAPA.

2.2.33. Pela mesma razão, o nexo de causalidade existente entre a conduta de apresentar documento falso e o benefício indevido conferido à empresa exportadora é evidente, porquanto o ingresso dos produtos no território do Estado destinatário não seria admitido se não fosse apresentado aos agentes de proteção fitossanitária o respectivo CF, de modo que a conclusão da operação somente seria possível por meio da apresentação de documento falso, uma vez que os produtos não foram inspecionados no Brasil.

2.2.34. Ademais, o pedido de reconsideração não indicou a existência de qualquer elemento novo apto a modificar a decisão da autoridade julgadora.

2.2.35. Portanto, tendo em vista a existência de provas suficientes da materialidade e da autoria do fato, este argumento deve ser rejeitado.

- **Aplicação inadequada das circunstâncias atenuantes do valor da multa**

2.2.36. Aduz a defesa que a dosimetria da multa foi feita de forma inadequada, pois *i)* não houve dano ao erário, devendo incidir a atenuante prevista no artigo 23, II, do Decreto nº 11.129/2022; *ii)* houve comunicação espontânea dos fatos, devendo incidir a circunstância atenuante prevista no artigo 23, III, do mesmo Decreto, em seu grau máximo; *iii)* a empresa possui programa de integridade, devendo incidir a circunstância atenuante prevista no artigo 23, V, do mesmo Decreto.

2.2.37. As razões da defesa, mais uma vez, não procedem.

2.2.38. Primeiro, porque a ausência de dano ao erário foi devidamente considerada no cálculo da multa, como já destacado nesta Nota Técnica.

2.2.39. Segundo, porque, ao contrário do alegado, não houve comunicação espontânea da pessoa jurídica acerca da ocorrência do ato lesivo. Os fatos vieram ao conhecimento da administração por meio

de comunicação da autoridade fitossanitária mexicana, como se verifica no documento SEI 2908743.

2.2.40. Por fim, não há nos autos qualquer documento que indique que a PRATAPEREIRA possui programa de integridade. Ressalta-se que ela foi intimada para comprovar a existência e a aplicação de programa de integridade (2908756, item 5.3.3), mas, mesmo após alegar, no pedido de reconsideração, que possui programa de integridade, não trouxe aos autos qualquer elemento que comprove essa alegação.

2.2.41. Portanto, o pedido de reconsideração dos critérios de dosimetria da multa não deve ser acolhido.

3. CONCLUSÃO

3.1. Diante do exposto, conclui-se que o pedido de reconsideração deve ser conhecido, visto que tempestivo e, no mérito, indeferido, mantendo-se a decisão que determinou a imposição da sanção prevista no artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013 à pessoa jurídica PRATAPEREIRA COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE CAFÉ LTDA, CNPJ nº 00.544.628/0001-58, diante da improcedência dos argumentos nele expostos e da inexistência de fato posterior à decisão capaz de ensejar a alteração do entendimento nela exposto.

3.2. Por fim, nos termos do art. 56, IV, da Portaria nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI 3452371 subsequente.

3.3. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL QUEIROZ FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 08/01/2025, às 11:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3450843 e o código CRC 66C50672