



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

PARECER n. 00019/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 21000.043047/2022-51

INTERESSADOS: PRATAPEREIRA COMERCIO IMPORTACAO E EXPORTACAO DE CAFE LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR). APLICAÇÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA DE MULTA E PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO SANCIONADORA. SUGESTÃO DE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO.

1. Ausência de fundamentos capazes de infirmar a decisão que aplicou a penalidade, acolhendo o Relatório Final da Comissão do PAR e o Parecer nº 195/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica junto a esta Controladoria-Geral da União.
2. Insustentação dos argumentos contidos no pedido de reconsideração.
3. Inexistência de fatos novos, provas em sentido diverso ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência da recorrente.
4. Parecer pelo conhecimento e pelo indeferimento do pedido.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Reconsideração apresentado pela empresa PRATAPEREIRA COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE CAFÉ LTDA, CNPJ nº 00.544.628/0001-58, com o objetivo de obter a reforma da decisão que lhe aplicou as penalidades de “de multa no valor de R\$ 1.435.419,29” e de “publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora”, nos termos do artigo 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013, publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 10 de outubro de 2024 (SEI 3387089), pelo cometimento das irregularidades descritas no art. 5º, inciso V, da Lei 12.846/2013 - “*dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação (...)*”, na medida em que o ente privado emitiu/adulterou e remeteu à autoridade estrangeira documento que tem por finalidade se passar por “Certificado Fitossanitário” oficial.

2. Em 18/10/2024 foi protocolado o pedido de reconsideração formulado pela empresa, direcionado ao Ministro de Estado da CGU. Inconformada com a punição que lhe foi imposta, de forma resumida, a recorrente alegou o seguinte (SEI 3397507 e SEI 3397508):

- a) ausência de investigação preliminar;
- b) ausência do contraditório e da ampla defesa;
- c) desproporcionalidade das sanções;
- d) ausência de dano ao erário público;
- e) ausência de provas;
- f) aplicação inadequada das circunstâncias atenuantes do valor da multa;

3. Ao final, com base nesses argumentos, requereu:

- i) O recebimento do presente pedido de reconsideração, com efeito suspensivo, por cabível e tempestiva;
- ii) O provimento do pedido para fins de que seja reconsiderada a decisão, com o arquivamento do presente procedimento preliminar de investigação; alternativamente, que seja reduzida a penalidade pelas atenuantes acima elencadas; ainda, de forma alternativa, que a penalidade seja convertida em advertência ou censura.
- iii) caso assim não entenda, requer sejam consideradas as atenuantes da pena para fins de adequação aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

4. O pedido foi remetido à SIPRI, com vistas a subsidiar a decisão da autoridade julgadora, que se manifestou por meio da Nota Técnica nº 3555/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3450843).

5. Ao fim vieram os autos à CONJUR para manifestação prévia ao julgamento do Sr. Ministro de Estado da CGU.

6. É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DO CONHECIMENTO

7. Quanto ao aspecto temporal, o artigo 15 do Decreto nº 11.129/2022 dispõe que o prazo para oposição de pedido de

reconsideração é de 10 (dez) dias, contados da data de publicação de decisão sancionadora.

8. A Decisão nº 336, de 4/10/2024 (3379127), foi publicada no Diário Oficial da União em 10/10/2024 (SEI 3387089). Considerando que o pedido de reconsideração foi protocolado em 18/10/2024 (SEI 3397507), conclui-se pela sua tempestividade.

2.2 DAS RAZÕES DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

9. A empresa apresenta, em síntese, as seguintes alegações para fundamentar o pedido de reconsideração formulado:

- a) ausência de investigação preliminar;
- b) ausência do contraditório e da ampla defesa;
- c) desproporcionalidade das sanções;
- d) ausência de dano ao erário público;
- e) ausência de provas;
- f) aplicação inadequada das circunstâncias atenuantes do valor da multa;

10. De modo geral, a empresa restringe-se a repisar argumentos já analisados pela área técnica desta CGU (Nota Técnica nº 1411/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI - SEI 3217270) e por esta Consultoria Jurídica no PARECER n. 00195/2024/CONJUR-CGU/CGU/AG (SEI 3380294).

11. Contudo, em prestígio aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, segue a análise dos argumentos reiterados no pedido de reconsideração.

2.2.1. Argumento 1: Da ausência de investigação preliminar

12. Sustenta a defesa que o PAR está eivado de nulidade, pois não foi precedido de investigação preliminar.

13. Contudo, o argumento não merece acolhida.

14. A "nulidade dos atos deve ser alegada na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão", nos termos do art. 278 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos processos administrativos.

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

16. 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.

17. Sem prejuízo disso, ao contrário do que alega a defesa, acrescenta-se que 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.

18. Sendo assim, a alegação de nulidade do PAR pela ausência de investigação preliminar não encontra sequer suporte fático.

2.2.2. Argumento 2: Da ausência do contraditório e da ampla defesa;

19. 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*).

20. 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.

21. 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.

22. Registra-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.

23. Não obstante, 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.

24. 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**.

25. Por sua vez, 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.

26. 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. Isso é facilmente verificável quando se abre os autos no Sistema SEI e logo na Pasta I se encontra os documentos que constituem as provas 01 a 06.

27. 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.

28. Ante ao exposto, não restou configurada a prática da pescaria probatória, devendo ser rejeitado este argumento.

2.2.3. Argumento 3: da desproporcionalidade das sanções

29. 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.

30. A alegação, no entanto, não deve ser acolhida.

31. 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 [...]"*.

32. Logo, 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**.

33. No presente PAR, **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**.

34. 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 ainda em razão 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 (SEI 3217270).

35. Sendo assim, não existe a desproporcionalidade das sanções alegada pela recorrente.

2.2.4. Argumento 4: Da ausência de dano ao Erário

36. 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.

37. Novamente, trata-se de argumento atingido pela preclusão, posto que deveria ter sido alegado quando da apresentação de defesa escrita.

38. A despeito disso, de qualquer forma, a alegação carece de fundamento.

39. Com efeito, a Lei de Ação Popular não 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"*.

40. Da mesma forma, é prescindível a ocorrência de dano ao erário para que se configure um ato lesivo previsto na Lei nº 12.846/2013.

41. Tanto é assim, como bem lembrou a área técnica, 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.

42. Sendo assim, a alegação de nulidade em razão de inexistência de dano ao patrimônio público não merece acolhida.

2.2.5. Argumento 5: Da ausência de provas

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

44. Trata-se de argumento já deduzido na defesa escrita e nas alegações finais.

45. 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.

46. 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**.

47. 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.

48. 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.

49. Ademais, restou documentado nos autos, provas suficientes da materialidade e autoria do fato, não tendo a recorrente indicado qualquer elemento novo apto a modificar a decisão da autoridade julgadora.

2.2.6. Argumento 6: da aplicação inadequada das circunstâncias atenuantes do valor da multa

50. 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.

51. As alegações não se sustentam.

52. A ausência de dano ao erário foi devidamente considerada no cálculo da multa, como se verifica na tabela constante do item 6.9 da Nota Técnica nº 1411/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3217270).

53. Além disso, 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.

54. Por fim, não há nos autos qualquer documento que indique que a PRATAPEREIRA possui programa de integridade, muito menos na época dos fatos.

55. A área técnica registrou que a recorrente 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.

56. Em face ao exposto, as impugnações relativas aos critérios atenuantes aplicados à multa não devem ser acolhidas.

3. DA CONCLUSÃO

57. Ante o exposto, recomenda-se o conhecimento do pedido de reconsideração apresentado pela pessoa jurídica PRATAPEREIRA COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE CAFÉ LTDA, CNPJ nº 00.544.628/0001-58, diante do atendimento dos pressupostos formais para tanto, mas no mérito, o INDEFERIMENTO do pedido de reconsideração, improcedência dos argumentos nele expostos e da inexistência de fato posterior à decisão capaz de ensejar a alteração do entendimento nela exposto.

58. À consideração superior.

Brasília, 10 de fevereiro de 2025.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000043047202251 e da chave de acesso e6b36226



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, 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 1821611556 e chave de acesso e6b36226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-02-2025 12:35. Número de Série: 24688056426646610828629120681. 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 n. 00144/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 21000.043047/2022-51

INTERESSADOS: PRATAPEREIRA COMERCIO IMPORTACAO E EXPORTACAO DE CAFE LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer nº. **00019/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. Ao Apoio Administrativo 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 Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) e publicação.

Brasília, 13 de fevereiro de 2025.

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) 21000043047202251 e da chave de acesso e6b36226



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 1851824345 e chave de acesso e6b36226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-02-2025 09:43. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
