



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2679/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 21000.042860/2022-12

INTERESSADO:

JM Supervisão e Controle LTDA;

Louis Dreyfus Company S.A.

ASSUNTO

Análise de regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 21000.042860/2022-12, instaurado na Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) em desfavor das pessoas jurídicas JM Supervisão e Controle LTDA (CNPJ 02.955.073/0001-62) e Louis Dreyfus Company Brasil S.A. (CNPJ 47.067.525/0001-08), em decorrência dos fatos apurados na Operação *Fito Fake* do Departamento de Polícia Federal (PF).

REFERÊNCIAS

Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003);

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

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022;

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

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

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

PESTANA, Márcio. Lei Anticorrupção: exame sistematizado da Lei 12.846/13. São Paulo: Manole, 2016;

SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. Comentários à Lei 12.846/2013: Lei Anticorrupção. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de PAR instaurado pelo Corregedor do MAPA em 12/8/2022, em desfavor das pessoas jurídicas JM SUPERVISÃO E CONTROLE LTDA (CNPJ 02.955.073/0001-62) LOUIS DREYFUS COMPANY S.A. (LDC) (CNPJ 47.067.525/0001-08), em decorrência dos fatos apurados na Operação *Fito Fake* do Departamento de Polícia Federal (PF) (2744886).

1.2. Consta dos autos que, em 18/6/2020, a JM emitiu os certificados de condições fitossanitárias (*phyto conditions certificates*) nºs 38335, 38337 e 38339 (2744746), cujo objeto consiste na certificação de que o café verde exportado pela LDC à Bélgica na ocasião encontrava-se livre de pragas nocivas e que a operação atendia à legislação fitossanitária do país importador. Os documentos são subscritos por Bruno Junger Mafra, que se identifica como engenheiro agrônomo.

1.3. Todavia, de acordo com Ofício nº 303/2021/DSV/SDA/MAPA, do Departamento de Sanidade Vegetal do MAPA (DSV), os classificadores não possuem autorização para certificar as condições

fitossanitárias de produtos vegetais destinados à exportação, o que somente pode ser feito por meio de Certificado Fitossanitário (CF) oficial, cuja expedição é atribuição exclusiva dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFA) constantes do quadro de servidores daquele Ministério, nos termos do artigo V da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIPV), cujo texto foi promulgado pelo Decreto nº 5.759/2006; e do artigo 17 da Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, vigente na data dos fatos (2744684).

1.4. Ao tomar conhecimento dos fatos, o DSV decidiu noticiá-los à PF, diante da suspeita da ocorrência de fraude, caracterizada pela emissão de certificados particulares com informações, linguagem e formatação próprias dos certificados fitossanitários oficiais, com objetivo de simular o CF oficial e induzir a erro autoridades do país importador.

1.5. É importante ressaltar que os certificados objetos deste PAR não são os únicos sobre os quais recaiu a suspeita de fraude. No IPL nº 2020.0122547-SR/PF/DF, foram objetos de investigação outros certificados emitidos pela JM e por outros entes privados, tendo sido instaurados na Corregedoria do MAPA, além deste, outros 19 PARs para responsabilização de outras pessoas jurídicas envolvidas nos fatos apurados na Operação *Fito Fake*.

1.6. Em 23/8/2022, a comissão deliberou indiciar a LDC como incurso nos incisos III e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 (2744900); e a JM como incurso nos incisos II e V do mesmo artigo (2744906).

1.7. Em 22/9/2022, a JM apresentou defesa, na qual alegou, em síntese, que os certificados destinavam-se à pessoa jurídica importadora do café, e não a autoridades estrangeiras; e que os certificados por ela emitidos não se assemelham ao CF oficial emitido pelo MAPA nem possuem identificação de órgãos ou agentes públicos, de modo que não podem ser considerados documentos falsificados (2745593).

1.8. Em 27/9/2022, a LDC também apresentou defesa, na qual requereu, preliminarmente, a reunião e o julgamento conjunto de todos os PARs instaurados em face dela no âmbito do MAPA; e o reconhecimento da nulidade do compartilhamento das provas produzidas em sede de inquérito policial, visto que não produzidas sob o crivo do contraditório. No mérito, ratificou as razões da JM (2745630).

1.9. Em 7/10/2022, houve alteração da composição da comissão (2746058).

1.10. Aberta a instrução, procedeu-se à produção de prova testemunhal (2746093).

1.11. A LDC trouxe aos autos novos documentos (2746221).

1.12. Encerrada a instrução, lavrou-se relatório final em 23/12/2022, no qual se concluiu que a JM praticou os atos lesivos previstos nos incisos II e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013; e que a LDC praticou os atos lesivos previstos nos incisos III e V do mesmo artigo. Por essa razão, recomendou-se a aplicação das sanções previstas nos incisos I e II do artigo 6º da mesma lei (2746397).

1.13. Em 17/3/2023, os autos foram avocados pelo Secretário de Integridade Privada da CGU, com fundamento no artigo 17, § 1º, III, do Decreto nº 11.129/2022, c/c o artigo 21, IV e XXI e no art. 30 da IN CGU nº 13/2019, com a redação dada pela Portaria Normativa CGU nº 54/2022, conforme determinado no processo SUPER nº 00190.102709/2023-53 (2746413).

1.14. Em prosseguimento, as processadas foram intimadas para se manifestarem sobre o relatório final, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019 (2811590).

1.15. Em 22/6/2023, a LDC manifestou-se sobre o relatório final (2856286) e em 7/7/2023 a JM apresentou petição reiterando os termos da defesa (2874020).

1.16. Por fim, em 10/7/2023 os autos vieram a esta Coordenação-Geral para que se procedesse à análise de regularidade do PAR e das manifestações sobre o relatório final, como manda o artigo 23 da IN CGU nº 13/2019.

1.17. É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA CGU

2.1. O § 2º do artigo 8º da Lei nº 12.846/2013 dispõe que "*no âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência [...] para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.*" De modo mais analítico, o inciso III do § 1º do artigo 49 da Lei nº 14.600/2023 dispõe que compete à CGU "*acompanhar*

e, quando necessário, avocar tais procedimentos em curso em órgãos e entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas, [...]"

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

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

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. Da análise dos autos, verifica-se que os trabalhos conduzidos pela comissão observaram o rito previsto nos artigos 12 e seguintes da referida IN, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.

3.3. 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 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 (2744886).

3.4. As notas de indicição contêm todos os requisitos previstos no artigo 17 da mesma IN (2744900 e 2744906).

3.5. Após indiciadas, as pessoas jurídicas foram devidamente intimadas, por meio eletrônico, para apresentar defesa no prazo de 30 dias, de acordo com o *caput* do artigo 16 da mesma IN (2744914 e 2744915). Os instrumentos de intimação contêm todos os requisitos previstos no § 1º do mesmo artigo.

3.6. A composição da comissão foi alterada pela Portaria nº 280, de 7/10/2022, a qual contém todos os requisitos do artigo 13 da mesma IN e foi devidamente publicada no DOU (2746058).

3.7. Após a produção de novas provas, as pessoas jurídicas foram intimadas para, querendo, se manifestarem sobre elas, nos termos do inciso I do § 4º do artigo 20 da mesma IN (2746112 e 2746120).

3.8. 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 (21000.086703/2022-19 e 21000.086662/2022-52) (2746397). No entanto, as pessoas jurídicas, a autoridade julgadora e os demais órgãos que intervêm no PAR tiveram acesso aos autos, de modo que essa irregularidade não gerou prejuízo e o ato atingiu sua finalidade. Assim, em atendimento aos princípios da instrumentalidade das formas e do formalismo moderado, não há necessidade de anulação do relatório final.

3.9. A comissão encerrou os trabalhos em 23/12/2022, antes do termo final do prazo de 180 dias concedido na portaria de instauração (2746404), de modo que não houve prática de atos sem que os agentes estivessem investidos de competência para tanto.

4. NECESSIDADE DE JULGAMENTO COJUNTO DESTES PAR E DO DE Nº 21000.013906/2022-88

- 4.1. Em decorrência da Operação *Fito Fake*, a Corregedoria do MAPA identificou 20 relações comerciais em que figuraram, de um lado, a empresa emissora do certificado e, de outro, a empresa exportadora que solicitou sua emissão; e considerou cada uma dessas relações como fatos isolados, dando ensejo à instauração de 20 PARs.
- 4.2. Contudo, diversas empresas figuravam em mais de uma relação comercial, de modo que tiveram instaurados contra si mais de um PAR. Dentre as pessoas jurídicas envolvidas em mais de uma relação, figura a LDC, que também foi indiciada no PAR nº 21000.013906/2022-88, em decorrência da aquisição de certificados fitossanitários emitidos por outra sociedade empresária.
- 4.3. Todavia, cotejando-se os objetos deste e dos dois PARs listados acima, verifica-se que os fatos investigados e as condutas imputadas aos entes são idênticos. Com efeito, as questões de direito debatidas em ambos os PARs são as mesmas, havendo apenas divergências fáticas, como a identidade da pessoa jurídica emissora do certificado e o Estado estrangeiro ao qual se destinavam as mercadorias exportadas pela LDC. Tanto é assim que os termos de indicição e os relatórios finais lavrados pelas comissões são idênticos, tendo sido invocadas as mesmas razões para fundamentar suas conclusões. Da mesma forma, as defesas e as manifestações sobre os relatórios apresentadas pela LDC são idênticas. Até mesmo os vícios procedimentais detectados são os mesmos em ambos os PARs.
- 4.4. É razoável, portanto, que se reúnam os processos para que sejam julgados em conjunto e, em caso de condenação, seja aplicada apenas uma sanção a cada ente privado responsabilizado.
- 4.5. Nesse sentido, é importante ressaltar que a CGU entende ser aplicável ao regime de responsabilização da Lei nº 12.846/2013 o instituto do ato ilícito em continuidade, de modo que, nos casos em que o agente pratica vários atos lesivos da mesma espécie, em condições semelhantes de tempo, lugar e modo de execução, deve-se reconhecer a continuidade dos atos lesivos, aplicando-se ao infrator apenas uma sanção, ainda que exasperada.
- 4.6. Com efeito, ainda que o legislador não tenha previsto expressamente a aplicabilidade da continuidade aos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, a matéria foi tratada indiretamente pelo artigo 25 da lei, que dispõe que "*prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*" Percebe-se que o legislador reconheceu, ainda que não de maneira expressa, a possibilidade de ocorrência de atos lesivos praticados de forma continuada.
- 4.7. No mesmo sentido, o inciso I do artigo 17 do revogado Decreto nº 8.420/2015 previa o dever de considerar na dosimetria da multa a continuidade dos atos lesivos, determinando a majoração da alíquota aplicável entre 1% e 2,5% da base de cálculo nos casos em que os atos lesivos fossem praticados de forma contínua. Semelhantemente, o inciso I do artigo 22 do Decreto nº 11.129/2022 prevê a majoração da alíquota em até 4% da base de cálculo nos casos em que há concurso de atos lesivos, gênero do qual a continuidade é espécie.
- 4.8. Outrossim, a instauração de processos distintos para responsabilização por atos lesivos conexos, praticados em continuidade pela mesma pessoa jurídica, vai de encontro ao princípio da eficiência, na medida em que implica na designação de diversas comissões para análise dos mesmos elementos e na repetição desnecessária de atos processuais, além de dificultar o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo ente processado, que tem o ônus de se manifestar em diversos processos nos quais os prazos para defesa se sobrepõem.
- 4.9. Por fim, o processamento paralelo por duas comissões pode acarretar a imposição de duas sanções decorrentes de atos lesivos praticados em concurso ou em continuidade, cuja soma extrapola os limites estabelecidos pelo artigo 6º da Lei nº 12.846/2013. Nesses casos, é recomendável que a responsabilização por todos os atos lesivos se dê num mesmo PAR, aplicando-se uma única multa com a incidência da circunstância agravante prevista no inciso I do caput do artigo 22 do Decreto nº 11.129/2022 (até quatro por cento, em casos de concurso de atos lesivos).
- 4.10. **Isso posto, entende-se que este PAR e o de nº 21000.013906/2022-88, devem ser julgados em conjunto, a fim de evitar eventual aplicação de duas sanções por atos lesivos praticados pela mesma pessoa jurídica em continuidade.**

5. ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO SOBRE O RELATÓRIO FINAL

5.1. Verificada a regularidade formal do PAR, passa-se à análise das razões de impugnação ao relatório final deduzidas pela LDC (2856287).

- **Preliminares**

- **PRELIMINAR 1: consequências da condenação às exportações brasileiras e ao desenvolvimento produtivo nacional**

5.2. Sustenta a LDC que o acolhimento do relatório final *"implicaria gravíssima consequência negativa às exportações brasileiras e ao desenvolvimento produtivo nacional"*, pois *"a insegurança jurídica e a incorreta aplicação da norma servirão de pretexto para possíveis obstáculos às exportações de commodities brasileiras"*. Conquanto não se trate propriamente de aspecto preliminar, a questão não diz respeito ao mérito da demanda, razão pela qual sua análise será feita de forma preliminar. Transcrevem-se os principais trechos da manifestação referentes a este argumento (item II):

"12. A pretendida condenação afronta o Direito pátrio, por estar baseada em conjecturas genéricas com interpretação e aplicação erradas da norma (lei e regulamento), e instalará uma das maiores inseguranças jurídicas no setor, servindo de pretexto para que países importadores de commodities brasileiras criem barreiras comerciais com alegações a respeito de uma suposta ausência de qualidade do café brasileiro exportado que, frise-se, são teratológicas, para dizer o mínimo. As consequências negativas do Relatório Final se voltarão contra o próprio desenvolvimento econômico do país, com base em conjecturas totalmente improcedentes e equivocadas.

[...]

15. Assim como o Termo de Indiciação, o Relatório Final segue sugerindo, com base em conjecturas, que o ato 'teoricamente ilícito' (itens 4.9 e 6.10.13) cometido pela LDC estaria afetando a credibilidade das exportações brasileiras, o que precisaria ser combatido pelo MAPA. O simples fato de classificar o ato como 'teoricamente ilícito' já é, por si só, uma prova da temeridade das alegações que constam neste PAR. Mais que isso, como a LDC demonstrou na sua defesa (itens 221/232), as consequências negativas deste PAR e das penalidades sugeridas no Relatório Final são diametralmente opostas à intenção do MAPA e do governo brasileiro: aplicam o Direito de forma manifestamente incorreta, trazem insegurança jurídica e riscos imensuráveis ao regular fluxo do comércio exterior, que é essencial ao desenvolvimento produtivo e econômico brasileiro.

16. O MAPA é profundo conhecedor do impacto que este PAR e as penalidades nele aplicadas podem acarretar ao criar um cenário de insegurança jurídica, que será alardeado em meios de comunicação no país e no mundo, e implicará riscos imensuráveis ao desarranjar as negociações privadas no comércio exterior, consolidadas e essenciais ao desenvolvimento produtivo nacional. Mais que isso: servirão como argumento para que países criem injustos obstáculos às exportações brasileiras, tudo isso com base em alegações que estão completamente equivocadas e representam verdadeira afronta à correta interpretação e aplicação das normas sobre a emissão de certificação fitossanitária oficial pelo Brasil.

17. As exportações brasileiras têm sido essenciais para a boa economia do país. Há um esforço contínuo dos setores público e privado para que sejam ampliadas as demandas externas e seja aperfeiçoado, cada vez mais, o ambiente de negócios. O Relatório Final não só afronta a legislação, como também contribui para o desestímulo das exportações no país, além de afetar a balança comercial brasileira e travar o desenvolvimento produtivo e econômico, influenciando negativamente no Produto Interno Bruto do país.

[...]

20. O que se alega no Relatório Final, portanto, é bastante grave e merece imediato reparo por parte desta CGU: referido Relatório interpreta e aplica a lei e a regulação de forma equivocada; trata de situação completamente fora das ações de controle e fiscalização do MAPA; viola a liberdade econômica (e o direito da LDC de adotar as medidas que julgar cabíveis quando não proibidas em lei); sugere suposto ato de corrupção sem respaldo fático ou legal mesmo sem envolver qualquer agente público; apoia-se em hipóteses e conjecturas proibidas no Direito brasileiro; é contraditório em si mesmo, com confissões que desmantelam as próprias alegações; ignora pareceres jurídicos sobre os temas de mérito nele tratados (inclusive sobre a jurisdição e regulação da Argélia); ignora as razões legais e fáticas da defesa da LDC; e, ao fim, recomenda a penalização da LDC em um dos mais teratológicos e graves processos já vistos nesta seara, com graves efeitos deletérios não só para a LDC, como também para todas as empresas do setor de exportação de commodities, e para as políticas econômicas e de exportação brasileiras. Isso sem se falar no próprio prejuízo à Lei

Análise

5.3. Não se desconhece que a condenação de sociedade empresária de grande porte atuante no mercado internacional pode repercutir, direta ou indiretamente, no desenvolvimento de determinado mercado. No entanto, a possível consequência negativa ao mercado, por si só, não pode levar a Administração a anistiar entes infratores, ignorando total ou parcialmente os ditames da Lei nº 12.846/2013.

5.4. Caso se comprove a prática de atos lesivos, eventuais efeitos deletérios ao mercado e ao desenvolvimento nacional não podem ser imputados à Administração por ter responsabilizado os entes infratores, mas sim aos próprios entes por terem agido de forma temerária, em busca de benefício próprio em detrimento do interesse coletivo. Frise-se que a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos não é um fim em si mesmo, mas sim um dos instrumentos à disposição da Administração Pública para recompor - ou ao menos mitigar - os danos decorrentes de tais atos, por meio da retribuição aos infratores e do desestímulo à prática de novos atos lesivos.

5.5. Nesse sentido, relevar a eventual prática de atos lesivos apenas para evitar que a conduta dos entes envolvidos seja levada ao conhecimento de Estados estrangeiros parece ir de encontro ao espírito da Lei nº 12.846/2013, pois representaria indevida indulgência da Administração para com aqueles que atentaram contra os bens jurídicos tutelados pela referida lei, afrontando de forma inequívoca aos princípios administrativos da moralidade e da impessoalidade prescritos no artigo 37 da Constituição Federal.

5.6. Ademais, respeitado o entendimento da defesa, o argumento nos parece sensacionalista e desprovido de fundamentação, pois se baseia exclusivamente na hipótese extrema segundo a qual os Estados estrangeiros, ao tomarem ciência de que os exportadores brasileiros estariam utilizando certificados fraudados, perderiam interesse na importação de *commodities* nacionais, acarretando o colapso do setor de exportação. Não há qualquer fundamento, de fato ou de direito, que ampare tal hipótese, razão pela qual não se vislumbra razão para que ela seja considerada.

5.7. Por fim, no que toca à insegurança jurídica decorrente de eventual condenação, a questão parece confundir-se com o mérito, razão pela qual será avaliada nos tópicos a ele referentes.

• PRELIMINAR 2: cerceamento de defesa e ilicitude das provas emprestadas

5.8. Alega a processada que o compartilhamento dos elementos produzidos no inquérito policial é ilícito, visto que ela não é investigada no referido inquérito e que as provas emprestadas não foram submetidas ao crivo do contraditório. Nos termos da manifestação (item III.2):

"27. No Relatório Final (2746397), a CPAR não apreciou o argumento da defesa sobre o cerceamento de defesa da LDC (2745630 - itens 30/35) pela falta de disponibilização das cópias do Inquérito Policial - IPL nº 2020.0122547-SR/PF/DF (1020051- 97.2021.4.01.3400 - "Inquérito Policial").

28. Além de não disponibilizar as cópias do Inquérito Policial, a CPAR parece não ter analisado os fatos trazidos pela defesa, já que também não refutou os argumentos de que a ausência de tais documentos cerceia significativamente o direito de defesa da LDC e, portanto, implica em nulidade absoluta de todas as provas compartilhadas do Inquérito Policial.

29. Ademais, em relação à ilicitude das provas emprestadas, a CPAR não analisou o cerne da questão apresentada nos itens 37/44 da defesa. Apesar do deferimento do pedido de compartilhamento de provas pelo Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, tais provas emprestadas não passaram pelo crivo do contraditório em sede judicial ou entre as partes do processo originário, ao contrário, foram produzidas em inquérito policial, num contexto de investigação que não contou com a participação da LDC e, para piorar, ao que tudo indica não passou de colheita de elementos em fase investigativa sem que houvesse apreciação por parte do judiciário. Torna-se impossível, portanto, a valoração de tais provas emprestadas.

30. A CPAR apenas reproduziu os termos trazidos no Termo de Indiciação (2744900) no Relatório Final, sem efetivamente apreciar os argumentos trazidos pela LDC em sua defesa, violando o direito a ampla defesa e ao contraditório.

31. Assim, as provas produzidas pelo Inquérito Policial devem ser reputadas ilícitas e, portanto, não podem ser utilizadas no presente PAR para fins de responsabilização da LDC sob a Lei

Anticorrupção. Tal violação do direito a ampla defesa e ao contraditório é insanável, merecendo que os autos sejam devolvidos à CPAR para que deixe de considerar tais documentos como evidência ou prova."

Análise

5.9. Trata-se de questão já arguida em sede de defesa. A comissão, no relatório final, não acolheu a preliminar, justificando sua rejeição nos seguintes termos (itens 6.9.1 a 6.9.5):

"6.9.1. Em resposta ao item IV.2 e IV.3, não procede os argumentos da Defesa, haja vista que todas as provas acostadas aos presentes autos oriundas do Inquérito Policial nº 2020.0122547-SR/PF/DF (1020051- 97.2021.4.01.3400) foram devidamente autorizadas pelo Juízo da 12ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal, por meio de Decisão Judicial, datada de 22/11/2021 (Doc.SEI n.º 20145401), não havendo que se falar em cerceamento de defesa e inviabilidade das provas emprestadas. Se assim o fosse, sequer o juízo competente autorizaria seu compartilhamento, sendo, portanto, legal a utilização dessas provas na apuração das irregularidades apontadas no presente processo. E, evidente, que, quem autoriza o compartilhamento de provas independentemente se provenientes de Inquérito Policial ou de processo penal, é quem tem o poder jurisdicional, qual seja, o juiz, conforme autoriza a Lei.

6.9.2. O assunto, já sedimentado pela doutrina e a jurisprudência, encontra-se, inclusive, no sítio eletrônico da Corte do Superior Tribunal de Justiça - STJ:

Processo administrativo

Outra posição importante da jurisprudência do STJ é a possibilidade de utilizar provas emprestadas de inquérito policial e de processo criminal na instrução de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), desde que assegurados o contraditório e a ampla defesa. O entendimento está previsto na Súmula 591/STJ, aprovada em 2017 pela Primeira Seção.

<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/A-prova-emprestada-e-a-garantia-do-principio-docontraditorio-segundo-o-STJ.aspx>

6.9.3. Vejamos a Súmula 591 - STJ (SÚMULA 591, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/09/2017, DJe 18/09/2017): É permitida a 'prova emprestada' no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa.

6.9.4. Vale ressaltar que os princípios do contraditório e ampla defesa, previstos na Súmula 591 do STJ, se aperfeiçoam no processo administrativo quando a prova é juntada aos autos e é concedido o acesso à pessoa jurídica indiciada oportunizando, durante toda a marcha processual, expor a sua versão sobre os fatos e a ampla produção probatória admitida em Direito. Nessa senda e conforme já explanado no Item 5 deste Relatório, essa Comissão desenvolveu todos os atos processuais em consonância com os referidos princípios, sempre dando acesso às indiciadas aos elementos constantes nos autos, bem como oportunizando sua manifestação sempre que necessário.

6.9.5. Dessa forma, esta Comissão entende que as teses da Defesa referente as provas emprestadas não prosperam, não existindo qualquer mácula a ser declarada neste ponto."

5.10. Preliminarmente, ressalta-se que a controvérsia acerca da compatibilidade do instituto da prova emprestada em nosso ordenamento jurídico foi pacificada pelo Superior Tribunal de Justiça, como se observa do teor da Súmula 519 daquela Corte, transcrita pela comissão. De acordo com a referida súmula, permite-se a utilização de prova emprestada desde que, simultaneamente, *i*) o juízo competente autorize o compartilhamento; e *ii*) sejam respeitados o contraditório e a ampla defesa.

5.11. No caso, observa-se que o juízo responsável pelo controle judicial do inquérito policial, qual seja, a 12ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal, autorizou o compartilhamento das provas produzidas com a Corregedoria do MAPA (2744611), não havendo controvérsia quanto ao atendimento desse requisito.

5.12. A irresignação da defesa diz respeito ao atendimento do segundo requisito, pois, segundo ela, não se respeitaram a ampla defesa e o contraditório, na medida em que a processada não teve acesso ao inteiro teor do inquérito policial do qual se originaram as provas, tampouco teve oportunidade de se manifestar sobre as provas antes do compartilhamento. Os argumentos da defesa, contudo, não procedem.

5.13. Com efeito, a falta de acesso aos elementos probatórios antes do compartilhamento foi sanada ao se conferir aos entes processados a possibilidade de se manifestar sobre as provas emprestadas, bem como de produzir provas em sentido contrário, o que foi feito por meio dos termos de indicição (2744900 e 2744906).

5.14. A falta de acesso ao inteiro teor dos autos do inquérito também não representa óbice ao contraditório e a ampla defesa, visto que os demais elementos constantes dos autos não dizem respeito aos

fatos aqui apurados e carecem de relevância para o presente processo.

5.15. Entende-se, portanto, que os requisitos prescritos na súmula 591 do STJ foram atendidos pela comissão, não havendo que se falar em ilicitude das provas emprestadas.

• Impugnações ao mérito

5.16. Antes de se analisar as impugnações feitas pelas processadas, faz-se necessário que se tenham algumas considerações acerca das conclusões do relatório final sobre o mérito.

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

5.18. Todavia, as razões que levaram a comissão a adotar tal entendimento não foram expostas com clareza, tendo ela transitado de forma imprecisa entre várias descrições que justificariam tais tipificações, imputando às pessoas jurídicas ora a falsificação de documento, ora a extrapolação das funções de classificador credenciado no MAPA, ora a usurpação de competência privativa de agente público; sem, contudo, indicar como cada uma dessas condutas se adequa aos tipos indicados. Há, inclusive, trechos dos relatórios dedicados à análise da tipicidade penal das condutas, nos quais se imputa aos envolvidos a prática dos crimes de estelionato e de falsidade ideológica, assunto que, como já dito nesta Nota Técnica, nada tem a ver com o PAR, evidenciando a dificuldade da comissão em definir com clareza seu entendimento acerca da tipificação administrativa.

5.19. De todo modo, a despeito da confusa redação do relatório final, pode-se concluir que as condutas consideradas lesivas e suas respectivas tipificações, em decorrência das quais se recomendou a responsabilização das pessoas jurídicas com base na Lei nº 12.846/2013, são as seguintes:

I - JM Supervisão e Controle:

a) A conduta consistente em emitir certificado fitossanitário, em caráter extraoficial, com fim de substituir o documento oficial emitido pelo MAPA, configura fraude à atividade de fiscalização daquele órgão, tipificada no inciso V (*"dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos [...]"*);

b) A emissão do certificado extraoficial em favor de terceiro, com objetivo de que este se beneficie do documento fraudado, configura subvenção à fraude citada no item anterior, conduta tipificada no inciso II (*"financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei"*);

II - Louis Dreyfus Company:

a) A conduta consistente em apresentar ao importador o certificado emitido por particular, simulando CF oficial, configura fraude à atividade de fiscalização do MAPA, tipificada no inciso V (*"dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos [...]"*);

b) A conduta consistente em solicitar que terceiro emita o certificado objeto da fraude configura utilização de interposta pessoa para ocultar seus reais interesses, tipificada no inciso III (*"utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados"*).

5.20. As questões atinentes à fraude à fiscalização e à subsunção dos fatos ao tipo previsto no inciso V serão abordadas a partir da análise dos argumentos expostos pelas pessoas jurídicas, visto que dotadas de maior complexidade. Por outro lado, no que toca à subsunção dos fatos aos incisos II e III, as imputações podem ser afastadas de plano, visto que desconexas do acervo probatório constante dos autos.

5.21. Primeiro, é importante destacar que ambos os tipos exigem a ocorrência de outro ato lesivo com o qual se relacionem. Noutros termos, não há como se imputar a um ente a prática de um dos atos lesivos em questão sem que tenha sido praticado, por outro ente, um dos atos lesivos previstos nos incisos I, IV ou V do mesmo artigo.

5.22. No que toca ao inciso II (financiar, custear, patrocinar ou subvencionar de qualquer forma a prática de atos lesivos), o tipo prevê quatro atos lesivos muito semelhantes, que remontam ao fornecimento de bens, ao pagamento de valores, e ao provisionamento de recursos necessários à consecução do ato lesivo por terceiro, bem como à prestação de qualquer tipo de auxílio ao infrator antes, durante ou após a prática da infração.

5.23. No caso, o ato lesivo relacionado, consistente na simulação com objetivo de frustrar a fiscalização, foi imputado à própria MCC, de modo que os recursos utilizados para levar a cabo a fraude foram despendidos pelo próprio ente infrator. Não é razoável - nem lógico - entender que alguém tenha praticado ato lesivo e, com a mesma conduta, tenha subvencionado a prática do mesmo ato.

5.24. **Por essas razões, entende-se que não há elementos que indiquem a prática, pela JM, do ato lesivo previsto no inciso II do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.**

5.25. No que diz respeito ao inciso III (utilizar-se de interposta pessoa para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários), o tipo prevê a utilização de pessoa interposta para encobrir ou falsear a realidade, com fim específico de que não chegue ao conhecimento da administração a identidade do beneficiário do ato lesivo relacionado ou seus reais interesses. No caso, conquanto se tenha imputado à LDC a prática de tal ato lesivo, não há qualquer elemento que indique que ela tenha utilizado a MCC - ou outra pessoa - como interposta, a fim de esconder ou dissimular sua identidade ou seus interesses.

5.26. Em nenhum momento cogitou-se que os certificados tenham sido emitidos com fim de ocultar ou dissimular a identidade da LDC, tanto que no teor dos documentos consta seu nome empresarial como exportadora. Tampouco se cogitou que a finalidade da emissão do documento fosse ocultar ou dissimular os reais interesses da LDC, que efetivamente consistiam na comprovação das condições fitossanitárias do café perante o importador.

5.27. Ao que parece, a comissão fez uma leitura equivocada do dispositivo, entendendo que bastaria o concurso de agentes para que se configurasse o tipo nele previsto, ignorando que se exige o fim específico de dissimular ou ocultar a identidade dos beneficiários da suposta fraude ou os reais interesses daqueles que a puseram em prática.

5.28. **Portanto, entende-se que não há elementos que indiquem a prática, pela LDC, do ato lesivo previsto no inciso III do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.**

5.29. Feitas essas considerações, passa-se à efetiva análise dos argumentos atinentes ao mérito deduzidos nas manifestações sobre o relatório final.

- **ARGUMENTO 1: não ocorrência de falsificação de documento ou de usurpação de competência. Inexistência de exigência de certificado oficial pelo país importador. Certificados destinados a relações privadas, e não ao desembaraço aduaneiro.**

5.30. Sustenta a LDC que não houve falsificação de documento ou usurpação de competência, pois os certificados destinavam-se a particulares e não eram exigidos pelo país exportador. De acordo com a defesa:

"38. A CPAR comete outro equívoco no mesmo item 6.10.1 do Relatório Final, ao alegar que o acordo internacional internalizado pelo Brasil teria sido desrespeitado, e que isso teria maculado a respeitabilidade do serviço de fiscalização perante o cenário internacional. Conforme os itens 50/65 da defesa apresentada pela LDC, o texto da CIVP que embasou a edição da Instrução Normativa nº 71/2018 ('IN nº 71/2018') diz respeito especificadamente a regulamentação da emissão do certificado fitossanitário oficial, que será usado pela empresa para fins de despacho aduaneiro ou quaisquer outras situações oficiais exigidas pelo país importador, cumprindo, assim, as regras estabelecidas na CIVP.

39. Estão completamente fora dessa regulamentação os certificados ou relatórios privados emitidos para atender a finalidades privadas e/ou comerciais (especialmente por se tratar de prática comum do mercado). Aliás, tais documentos jamais serviram para substituir ou simular um documento oficial, já que este, dado o destino das cargas, sequer seria emitido pelo próprio MAPA, ou para servir como documento oficial para fins de despacho aduaneiro (e não há qualquer prova neste PAR que contrarie essa evidência).

40. A LDC nunca contestou o fato de que o certificado fitossanitário oficial é o documento oficial emitido exclusivamente pelo MAPA (que detém a competência para tanto) em situações específicas, a fim de atestar oficialmente que o envio da carga cumpre os requisitos fitossanitários do país importador, naquelas situações em que o certificado é exigido. Isso decorre da norma!
41. Por sua vez, certificado privado é o documento privado elaborado exclusivamente entre o exportador e o importador com fins estritamente privados e comerciais, a fim de declarar questões técnicas da carga para fins privados e comerciais. O certificado privado é elaborado quando não há exigência do certificado fitossanitário oficial pelo país importador. O certificado ou relatório privado não é apresentado às autoridades aduaneiras para fins de despacho, em nenhuma circunstância. Há uma prática de mercado, portanto, que não encontra qualquer óbice ou restrição na lei ou na regulamentação. O próprio MAPA confessa isso ao declarar que: 'Considerando que o Decreto Lei 24114/34 é muito antigo não temos hoje na legislação vigente nenhuma penalidade passível de aplicação direta pelo MAPA em situações como essa.' (pg. 62)
42. Não existe, no ordenamento jurídico brasileiro, qualquer norma que expressamente impeça a contratação de empresas privadas para emitir relatórios e/ou certificados de natureza privada para atender a propósitos estritamente privados e/ou comerciais, fora de um contexto oficial de controle e fiscalização, como é o caso deste processo. Como demonstrado nos itens 177/191 (pg. 228/230) da defesa da LDC, impedir qualquer pessoa jurídica de agir de forma não defesa em lei implica violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa privada e da legalidade, além de dispositivos das Leis Federais nºs 12.529/2011 e 13.874/2019.
43. Também não existe artigo de lei, nem qualquer norma que dê ao MAPA exclusividade (quer absoluta, quer relativa) para uso do termo 'certificado'. Não há proibição expressa a terceiros impedindo-os de utilizarem tais termos, ou que limite seu uso a determinadas circunstâncias (e sequer faria sentido existir, já que o MAPA detém exclusividade apenas para emissão de certificados que usem o termo “oficial” – o que é próprio de suas atribuições).
44. A solicitação de um certificado/relatório privado, pela LDC, deu-se estritamente na seguinte situação: considerando tratar-se de uma situação em que o certificado fitossanitário oficial não era exigido, como restou comprovado nos itens 73/92 da defesa da LDC (e, portanto, o MAPA não o emitiria, conforme reconhecido pela CPAR), e considerando ainda que não há norma que impeça a contratação de empresas privadas para emissão de relatórios e/ou certificados privados para fins privados e/ou comerciais, a LDC solicitou à JM Supervisão a emissão dos certificados privados exclusivamente para atender às eventuais necessidades de seu cliente (importador), em razão das práticas comerciais usuais deste mercado.
45. Portanto, os certificados privados jamais pretenderam substituir, simular ou fraudar o certificado fitossanitário oficial do MAPA, e jamais pretenderam usurpar competência própria desde I. Órgão. Considerando que (i) o MAPA não detém competência prevista em norma para fiscalizar a emissão de certificados privados; e que (ii) os certificados foram emitidos nas situações em que o certificado oficial não era exigido, não há qualquer motivo para alegar-se usurpação de competência. É logicamente impossível usurpar uma competência que não existe no caso concreto.
- [...]
48. Em outras palavras, o que a CPAR estaria a tentar defender é que o fato de o MAPA não emitir um certificado porquanto não exigido em seu destino impossibilitaria um particular de emitir um documento privado para utilização privada, como se a lei tivesse de alguma forma atribuída ao MAPA uma competência que inexistia ou propriedade sobre determinadas palavras do vernáculo. Trata-se de manifesto excesso e que não encontra respaldo no Estado de Direito e, menos ainda, na Lei Anticorrupção. Aliás, mesmo que fraude houvesse, seria algo a ser investigado em outra seara, mas jamais um ato de corrupção.
49. Tal alegação, portanto, é improcedente no mérito: a competência do MAPA não é irrestrita nem ilimitada, como parece crer a CPAR, e está definida em lei e norma, limitando-se à emissão dos certificados oficiais, no modelo oficial definido na norma, e tão somente nas situações em que o país importador o exigir. Situações diferentes estão completamente fora da competência do MAPA, exatamente como é o caso deste PAR (que trata de certificado privado, não oficial, emitido em circunstâncias completamente privadas com destino que não exigia o certificado oficial à época dos fatos - como é o caso da Argélia). A propósito, a emissão do certificado fitossanitário oficial é gratuita e, portanto, não haveria razão para não o solicitar se de fato ele fosse exigido.
- [...]
52. A ausência de exigência pelo país importador (Bélgica) do certificado fitossanitário oficial emitido pelo MAPA à época dos fatos afasta por completo sua competência e sua atuação, de modo que não existe qualquer regra que tenha sido violada pela LDC. Nos termos dos itens 67/73 da defesa da LDC, a legislação e a regulação vigentes não proíbem, nem restringem a emissão de certificados ou relatórios privados. São situações absolutamente fora da competência de controle e fiscalização do MAPA, motivo pelo qual essa CGU não deve acatar o Relatório Final elaborado pela CPAR, conseqüentemente, julgando este PAR totalmente improcedente."

Análise

5.31. Em síntese, as processadas alegam que não houve falsificação de CF, fraude a fiscalização nem usurpação de competência do MAPA, fundamentando suas alegações nos seguintes fatos:

- a) Os certificados objetos deste PAR destinavam-se a particulares, e não a autoridades aduaneiras estrangeiras;
- b) Não havia necessidade de se expedir o CF oficial, pois ele não era exigido pela administração do Estado importador;
- c) Não há no ordenamento jurídico norma que proíba a emissão de certificados fitossanitários por particulares para fins privados;
- d) Os certificados objetos deste PAR não seguem o modelo do CF oficial, de modo que não se podem considerá-los documentos falsificados;

5.32. A comissão afastou a alegação de licitude da emissão dos certificados por se destinarem a particulares. Confirmam-se trechos do relatório final referentes ao tema:

"6.11.1. Não se sustentam os argumentos da defesa, tendo em vista que independentemente para qual destino o certificado foi produzido o ato praticado é ilícito, pois sendo uma atividade de competência exclusiva do MAPA, não poderiam os entes privados de formar alguma emitir certificado fitossanitário independentemente para qual finalidade fosse (exigência ou não do país importador, interesse próprio, exigência do comprador), vez que o documento oficial é fruto de acordo internacional que visa garantir a confiabilidade dos produtos de origem vegetal produzidos no Brasil.

6.11.2. Ademais, como informado pelo Diretor do DSV/SDA/MAPA, Sr. Carlos Goulart, à Polícia Federal, Prova 01 - Ofício DSV nº 469/2020/DSV/SDA de 27/11/2020 (SEI 21624500): 'O Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas (DSV) é responsável pela emissão do Certificado Fitossanitário Internacional. Esse documento é requerido pelas autoridades fitossanitárias dos países importadores para permitir a entrada dos produtos vegetais exportados pelo Brasil. Os procedimentos para emissão e demais aspectos relativos ao Certificado Fitossanitário foram definidos em norma (Instrução Normativa nº 71, de 13 de novembro de 2018), seguindo as diretrizes harmonizadas internacionalmente'.

[REDACTED]

6.11.4. Conforme Prova 03 - Informação nº 46/DIFC/DSV/SDA/MAPA (SEI 21624501). De lavra do Sr. Chefe da Divisão de Fiscalização de Certificação Fitossanitária Internacional. Pontua as inconsistências detectadas nos Certificados Fitossanitários encaminhados, identificando que a emissão deste Certificado é de competência exclusiva do MAPA.

6.11.5. Ademais, ainda que, embora o emissor do documento, possivelmente ideologicamente falseado, tenha sido a JM Supervisão e Controle LTDA., essa o fez em nome do ente Louis Dreyfus Company Brasil S.A, que buscou custear de forma privada documento cujo teor ideológico era de competência exclusiva do MAPA, não devendo ser isenta de responsabilidade por ter se valido de interposta pessoa, na figura da JM Supervisão e Controle LTDA. para ocultar seus reais interesses, qual seja o de obtenção de certificado por vias diversas das legais. Compete transcrever trechos do Manual anteriormente referenciado:

- a) Decorre de tal previsão normativa que a prática de atos de corrupção por parte de terceiros que agem em nome de determinada pessoa jurídica não a isentará da responsabilização administrativa.
- b) Vale acrescentar que a intenção legislativa foi abarcar os mais variados tipos de contratação de pessoas interpostas, quais sejam: advogados, prepostos, consultores, contadores, dentre outros. Com isso, torna-se inconcebível qualquer tipo de argumentação que recaia sobre o desconhecimento da pessoa jurídica em relação aos atos praticados por terceiros que a representavam. Exige-se, pois, um dever razoável de cautela por parte da corporação que elege terceiro para atuar em seu nome.

6.11.6. Desta feita verifica-se a tentativa da defesa em respaldar o ato ilegal sob o fundamento de que não era um Certificado Fitossanitário e sim um certificado ou relatório privado, elaborado para fins estritamente privados e comerciais, os quais não teriam a mesma finalidade do certificado

emitido pelo MAPA.

5.33. Quanto à inexigência do CF pelo país importador, no relatório constam as seguintes considerações:

"6.13.2. Ademais a dispensa/obrigatoriedade de apresentação de Certificado Fitossanitário quando da exportação de determinado produto, ou mesmo a apresentação de eventuais documentos de respaldo, não minimizam a gravidade do ato teoricamente ilícito objeto desta investigação, vez que o documento oficial é fruto de acordo internacional que visa garantir a confiabilidade dos produtos de origem vegetal produzidos no Brasil, e a falsificação, quiçá usurpação de competências exclusivas de agente público federal, não apenas maculam a respeitabilidade do serviço de fiscalização federal perante outras Nações, como podem pôr em risco a saúde pública e/ou equilíbrio do ecossistema do importador.

5.34. Quanto à ausência de norma que proíba a emissão de certificados por particulares, para fins privados:

"6.12.1. Ressalta-se que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é o órgão responsável pela emissão de Certificados Fitossanitários Internacionais por meio do Departamento de Sanidade Vegetal de Insumos Agrícolas - DSV, sendo que os procedimentos para a emissão e demais aspectos relativos aos referidos certificados estão definidos em normas (Instrução Normativa n.º 71, de 13 de novembro de 2018, Substituída pela Portaria n.º 177/2021), seguindo as diretrizes harmonizadas internacionais.

6.12.2. Conforme Prova 04 - Manifestação Técnica CGFC/DSV/SDA de 02/03/2022 (SEI 21624503), de lavra da Sra. Coordenadora-Geral de Fiscalização e Certificação Fitossanitária Internacional. Confirma que apenas o MAPA pode emitir certificados Fitossanitários, e que os únicos signatários autorizados são os AFFA's. [...]

6.12.3. De acordo com o art 55 do Decreto 5741/2006 o controle do trânsito internacional é atividade exclusiva do MAPA e os Auditores fiscais as autoridades competentes para atuar no controle das importações e exportações de produtos agropecuários.

6.12.4. O Decreto 5159/2006 que internalizou o texto da Convenção Internacional de Proteção dos Vegetais- CIPV determina que cabe a Organização Nacional de Proteção Fitossanitária- ONPF a emissão dos Certificados Fitossanitários para atestar a condição fitossanitária nas exportações de produtos vegetais."

5.35. Verifica-se que a comissão reconhece que os documentos não eram exigidos pela administração argelina na data dos fatos. Da mesma forma, reconheceu-se que os CFs particulares destinavam-se às pessoas de direito privado com quem a LDC mantinha relações comerciais e que figuravam como adquirentes/importadores dos produtos. No entanto, a despeito de reconhecer a veracidade dos fatos alegados, a comissão os reputou irrelevantes, pois, a seu ver, o simples fato de um particular não autorizado emitir documento com formatação e teor similares ao CF oficial é suficiente para configurar o ato lesivo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, independentemente de a quem esse documento se destina e da exigência do país importador.

5.36. Não falta razão à comissão ao afirmar que apenas os agentes do MAPA detêm competência para emissão do CF, conforme determinava o artigo 17 da Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, vigente na época dos fatos, o qual era amparado no artigo V da CIPV, sendo vedado a particulares, na data dos fatos, emitir tal documento para fins de atendimento das medidas fitossanitárias constantes da referida convenção.

5.37. Todavia, respeitado o entendimento da comissão, ainda que o subscritor dos certificados privados tenha extrapolado suas atribuições de classificador e invadido as dos AFFAs, os excessos por ele praticados carecem de elementos que justifiquem a incidência do inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.

5.38. Com efeito, apesar da vagueza do dispositivo, ele não pode ser interpretado de forma tão abrangente a ponto de abarcar todo e qualquer ato que constitua infração às normas regulatórias que regem a atuação do MAPA.

5.39. Nota-se que o bem jurídico tutelado pela norma é a lisura e o bom andamento dos procedimentos de fiscalização e de investigação levados a cabo pelos órgãos e entidades que atuem na prevenção ou repressão de ilícitos administrativos. A doutrina aponta, ainda, que condutas omissivas, como deixar de entregar documentos quando solicitado no curso de fiscalização ou investigação, ou entregá-los de forma fragmentada ou incompleta, com vistas a retardar o andamento do procedimento, podem configurar o

ato lesivo em questão.² A tipificação dessas condutas visa prevenir o desrespeito ao dever ético e jurídico da pessoa jurídica de cooperar com os entes estatais no exercício de atividades relacionadas ao poder de polícia.

5.40. No caso, o próprio DSV/MAPA, por meio da Informação nº 46/DIFC/CGFC/DSV/SDA/MAPA, aduziu que a emissão do CF é condicionada à exigência do país importador, de modo que nos casos em que não se exige sua emissão, ainda que solicitado pelo particular exportador, o MAPA não deflagaria procedimento de fiscalização com objetivo de emitir o certificado (2744684, p. 4).

5.41. Nesse sentido, a comissão não se desincumbiu do dever de demonstrar que a administração pública do Reino da Bélgica exigia a emissão do CF oficial. Pelo contrário, reconheceu que o argumento das processadas procede e que a emissão do certificado não era exigível.

5.42. Ora, 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, não há como se defender que tenha ocorrido burla à fiscalização, pelo simples fato de que não havia atividade fiscalizatória a ser exercida pelo MAPA a fim de certificar as condições fitossanitárias dos produtos, o que afasta a incidência do inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.

5.43. Não obstante, ainda que se considere que a JM não poderia, em nenhuma hipótese, solicitar a um particular a certificação das condições dos produtos a serem exportados; e que a LDC não poderia, em nenhuma hipótese, realizar essa certificação; sob pena de infração às normas citadas, eventuais sanções pela prática dessas condutas devem advir do próprio sistema normativo ordinário que rege a atividade de polícia do MAPA, pois os fatos nem de longe revestem-se de gravidade suficiente para ensejar a aplicação do severo regime de responsabilização da Lei nº 12.846/2013.

5.44. **Isso posto, ainda que a JM tenha emitido documento com teor que vai além do que seria permitido pelo arcabouço normativo que rege a atividade por ela exercida, infringido as diretrizes estabelecidas pelo MAPA, não se comprovou que ela o tenha feito com objetivo de dificultar procedimento fiscalizatório ou investigativo, tampouco que em decorrência dessa conduta tenha havido interferência indevida na Pasta, o que impossibilita o enquadramento de sua conduta ao tipo previsto no inciso V do artigo 5º da lei.**

5.45. Por fim, quanto à formatação dos documentos particulares em comparação à do CF oficial, o relatório final traz as seguintes considerações:

"6.12.13. Os documentos emitidos por essas empresas e motivo da operação 'Fito Fake' em que pese não sejam falsificação do documento oficial em si, ou seja, não foi emitido como sendo um documento emitido por AFFA do Mapa é uma fraude uma vez que utilizaram espelho do modelo oficial do CF estabelecido pelo Mapa para atestar condição fitossanitária de carga a ser exportada. Matéria que conforme já exposto não tinham competência. Cabe ressaltar ainda que os documentos emitidos por serem espelho do modelo oficial induzem a equívocos junto aos países importadores e afetam a credibilidade do sistema brasileiro de certificação fitossanitária. Fato é que tomamos conhecimento desses documentos pelas autoridades desses países importadores que nos consultaram sobre a autenticidade dos mesmos, ou seja, foram apresentados as autoridades fitossanitárias desses países como documento oficial emitido pela ONPF do Brasil."

5.46. Nota-se que a comissão entendeu não ter havido falsificação, pois os documentos em questão não foram emitidos contendo os símbolos do MAPA ou a identificação de AFFA. No entanto, de acordo com a comissão, embora não se tenham identificados os documentos como oficiais, a utilização de formatação semelhante ao CF oficial é capaz de induzir a erro as autoridades estrangeiras.

5.47. Vejamos, então, o espelho do CF oficial constante do Anexo I da Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, de 13/11/2018, reproduzido no documento nº 2744680 (p. 4):



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. / This 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 Agropecuario / Name of authorized officer		
	22. Assinatura do Auditor Fiscal Federal Agropecuario / 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

5.48. Confira-se agora um dos certificados emitidos pela JM (2744746):



SUPERVISE, CONTROL AND INSPECTION

This company is associated the Society of Engineering and Agronomy of Brazil under I number: 5365, and all its certificates are signed by engineer agronomist, fulfilling what it determines the legislation of Brazil.

PHITOSANITARY CERTIFICATE

ORIGINAL N.º: 38335
EMITIDO (ISSUED): 30/05/2019

Certificado Fitossanitário
FROM: JM SUPERVISÃO E CONTROLE LTDA.
TO: ANTWERPEN, BELGIUM

NOME DO EXPORTADOR:
NAME OF EXPORTER:

LOUIS DREYFUS COMPANY BRASIL S.A.

NOME E ENDEREÇO DO IMPORTADOR:
NAME AND ADDRESS OF NOTIFY:

LOUIS DREYFUS COMPANY SUISSE SA
(COFFEE DIVISION)
29 ROUTE DE L'AEROPORT CP 236,
1215 GENEVA 15
SWITZERLAND T+41 58 688 2934

MEIO DE TRANSPORTE (MEANS OF TRANSPORT): M/V: " LOG-IN RESILIENTE"

ORIGEM: ES/BRASIL

PONTO DE EMBARQUE (POINT OF ORIGIN): VITORIA PT, ES, BRAZIL

ORIGIN: ES/BRAZIL

PONTO DE DESEMBARQUE (POINT OF ENTRY): ANTWERPEN, BELGIUM

QUANTIDADE E DESCRIÇÃO DA MERCADORIA – MARCA, EMBALAGEM, NOME DO PRODUTO, INCLUSIVE O NOME BOTÂNICO
QUANTITY AND DISTINGUISHING MARKS: NUMBER, AND DESCRIPTION OF PACKAGES, NAME OF PRODUCE :

03 BULK BAGS OF GREEN COFFEE, BRAZIL, CONILON NY 5/6 SCREEN 13UP

CLASS 2 EQUIVALENT TO 1.081 BAGS OF 60 KG EACH."

GROSS WEIGHT
64.876,50

MARKS: 002/7790/0702

NET WEIGHT
64.860,00

DESINFESTATION OR DESINFECTION TREATMENT:

FUMIGAÇÃO - FUMIGATION

PRODUTO QUÍMICO UTILIZADO
CHEMICAL ACTIVE INGREDIENTS

PHOSPHINE (PH3) - FOSFINA (PH3)

CONCENTRAÇÃO
CONCENTRATION

2,0 GRAMS/CBM - 2,0 GRAMAS/M3

TEMPO DE EXPOSIÇÃO
EXPOSITION TIME :

96 HOURS - 96 HORAS

INFORMAÇÃO ADICIONAL

ADDITIONAL INFORMATION : XX

CERTIFICO QUE OS VEGETAIS ACIMA DESCRITOS OU SUAS AMOSTRAS REPRESENTATIVAS, FORAM INSPECIONADOS(AS) E FORAM CONSIDERADOS(AS) LIVRES DE PRAGAS DE QUARENTENA E OUTRAS PRAGAS NOCIVAS E QUE A PARTIDA ESTÁ DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO FITOSSANITÁRIA DO PAÍS IMPORTADOR.

THIS IS TO CERTIFY THAT THE PLANTS, PART OF PLANTS OR PRODUCTS DESCRIBED ABOVE OR THE REPRESENTATIVES SAMPLES OF THEM WERE THOROUGHLY EXAMINED AND WERE FOUND FREE FROM QUARANTINE PESTS AND OTHERS INJURIOUS PESTS AND THAT THE CONSIGNMENT IS BELIEVED TO CONFORM WITH CURRENT PHITOSANITARY REGULATIONS OF THE IMPORTING COUNTRY.

DECLARAÇÃO ADICIONAL

ADDITIONAL DECLARATION:

PHITOSANITARY REGARDING SAMPLE SENT BY THE EXPORTER

STAMP

Dr. João J.
Eng.º Agrônomo
C.º de Registro nº 12345
CRM nº 12345

This certificate refers exclusively to the goods at the time of inspection which was carried out to the best of our knowledge and ability, our responsibility being limited to the exercise of due care. This certificate does not release the sellers from their contractual obligations.



JM - SUPERVISÃO E CONTROLE LTDA.

HEAD OFFICE: AV. NOSSA SENHORA DOS NAVEGANTES, 495

ED. CENTRO EMPRESARIAL ENSEADA - SALA 205

TEL: (11) 3314-2065

por ela emitido contém exatamente os mesmos campos constantes do CF oficial, embora dispostos de forma diferente. Inclusive, o texto constante do campo "*informação adicional*" do documento particular é idêntico ao texto constante do campo 11 do certificado oficial.

5.50. Não obstante, a simples reprodução do texto constante do modelo oficial não é suficiente para induzir a erro autoridade estrangeira responsável pelo controle da entrada de vegetais em seu território, de quem se espera conhecimento das normas domésticas e internacionais acerca dos documentos necessários para tanto. Para que isso ocorra, é necessário que haja outros elementos capazes de simular um documento oficial, como por exemplo, uso de símbolos oficiais, identificação do signatário como agente público e formatação similar ao documento oficial.

5.51. No caso, não se vislumbra qualquer outro elemento típico de falsificações. Com efeito, o logotipo da JM constante do cabeçalho do documento não deixa dúvida de que ele foi emitido por ente privado. Não consta do documento que tenha sido emitido pela Organização Nacional de Proteção Fitossanitária - o MAPA - nem há identificação do signatário como agente público.

5.52. Ademais, ao contrário do que consta do relatório final, a formatação do certificado emitido pela JM não é idêntica à do CF oficial, bastando comparar os dois documentos reproduzidos acima para que se verifique as distinções visuais entre eles.

5.53. **Isso posto, respeitado o entendimento da comissão, não há como afirmar que os certificados emitidos pela JM em favor da LDC tenham sido feitos com objetivo de simular o CF oficial a fim de ludibriar autoridades dos países destinatários do café exportado.**

- **ARGUMENTO 2: inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2013. Ausência de interesse ou benefício à pessoa jurídica em decorrência dos atos lesivos a ela imputados. Não ocorrência de corrupção ou fraude a licitação ou contrato público.**

5.54. Aduz a LDC que a lei nº 12.846/2013 não se aplica ao caso concreto, pois se exige que a conduta lesiva seja praticada em benefício da pessoa jurídica ou para atender seu interesse, o que não ocorreu. Além disso, a referida lei se aplicaria apenas aos casos de corrupção ou fraude a licitação ou contrato público. De acordo com a defesa (item IV.2):

"53. Importante destacar que, conforme disposto no artigo 2º, da Lei Anticorrupção, as pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente por atos lesivos praticados '(...) em seu interesse ou benefício'. No entanto, nos autos do PAR não foi demonstrado interesse ou benefício da LDC nas alegadas condutas a ela imputadas e, conforme comprovam os três pareceres jurídicos elaborados pelos renomados escritórios estrangeiros anexados à defesa (2745765, 2745799 e 2745805), não havia obrigação de emissão de certificado fitossanitário oficial para exportações à Bélgica. Assim, não haveria qualquer interesse ou benefício da LDC em buscar um certificado privado para supostamente substituir o certificado fitossanitário oficial, que não era exigido no caso em questão.

[...]

55. Além do interesse ou benefício da pessoa jurídica que se pretende responsabilizar, para que se configure um ato lesivo previsto na Lei Anticorrupção, é imprescindível a ocorrência de práticas de corrupção ou fraude à licitação/contratos públicos, visto que a Lei Anticorrupção visa responsabilizar as pessoas jurídicas envolvidas em tais práticas e preencher uma lacuna do ordenamento jurídico pois, até então, somente as pessoas físicas poderiam ser responsabilizadas por práticas de corrupção. Nesse sentido, a LDC anexou à defesa (2745630), dois pareceres: (i) o primeiro deles elaborado pelo I. Professor Doutor Gustavo Justino de Oliveira, um dos maiores especialistas em Direito Administrativo em atividade no Brasil (2745744); e (ii) o segundo deles pelos renomados juristas I. Professor Doutor Jorge Hage Sobrinho - Ministro da CGU no período de 2006 a 2015, que participou ativamente da elaboração e das discussões relativas ao Projeto de Lei nº 6.826/2010, que deu origem à Lei Anticorrupção, a qual foi promulgada enquanto o I. Professor Doutor Jorge Hage ainda ocupava o cargo de Ministro da CGU - e, também, pelo I. Professor Doutor Luiz Navarro de Brito Filho, que exerceu o cargo de Ministro da CGU no período de março a maio de 2016 (2745748).

56. Os referidos pareceristas foram unânimes em afirmar que a Lei Anticorrupção foi promulgada com a finalidade específica de endereçar e punir atos relacionados às práticas de corrupção, ou de fraudes em licitações e contratos públicos, não sendo aplicável para apuração de eventuais infrações administrativas ou regulatórias que não possuam qualquer conexão com os atos lesivos que a Lei

Anticorrupção visa coibir ou com os bens jurídicos por ela tutelados.

57. Não foi apresentado no PAR ou no Relatório Final (2746397) qualquer fato ou indício que indique a ocorrência de condutas relacionadas à prática de corrupção ou fraude à licitação/contratos públicos – qualquer ato lesivo previsto nos incisos I e IV, do artigo 5º, da Lei Anticorrupção – ou mesmo qualquer ato lesivo ao patrimônio público, aos princípios da Administração Pública pertinentes à corrupção ou aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de combate à corrupção. É desarrazoado, portanto, considerar que questões que não possuam qualquer relação com práticas de corrupção ou fraudes em licitações e contratos públicos, possam ser tratadas no contexto de um PAR da Lei Anticorrupção.

[...]

59. Logo, resta claro que a conduta objeto do presente PAR não está sujeita à aplicação da Lei Anticorrupção, pois: (i) não foi apresentado qualquer fato ou indício que indique a ocorrência de condutas relacionadas à prática de corrupção ou fraude à licitação/contratos públicos; (ii) não foi demonstrado interesse ou benefício da LDC nas alegadas condutas a ela imputada; (iii) não foi demonstrado qualquer dano ou lesão ao patrimônio público nacional ou estrangeiro, provocado por ato de uma pessoa jurídica, ou aos princípios da administração pública pertinentes a essa matéria ou aos compromissos assumidos pelo Brasil no que diz respeito ao combate à corrupção; (iv) a remessa de grãos de café verde para a Bélgica não seria objeto de fiscalização pelo MAPA, eis que tal destino não exigia um certificado fitossanitário; e (v) como admitido pela própria CPAR, não teve a LDC qualquer vantagem com as alegadas condutas. Assim, deve o presente PAR ser imediatamente arquivado, com a absolvição da LDC."

Análise

5.55. É cediço que a Lei nº 12.846/2013 foi promulgada para suprir lacuna de nosso ordenamento, qual seja, a possibilidade de se responsabilizar, civil e administrativamente, os entes privados beneficiados por atos de seus representantes que atentem contra o patrimônio público ou contra os princípios da administração pública, dentre os quais se destacam os atos de corrupção e as fraudes a licitações e contratos administrativos.

5.56. Ocorre que, ao contrário do que ocorre com os incisos I e IV do artigo 5º da lei, o tipo previsto no inciso V não exige, para sua configuração, a ocorrência de atos de corrupção nem a existência de contrato público ou procedimento licitatório, sendo bastante para sua configuração, além dos requisitos genéricos de todos os atos lesivos previstos na lei, a ocorrência de embaraço a procedimento investigativo ou fiscalizatório ou a intervenção indevida na atuação dos órgãos de investigação ou de fiscalização.

5.57. Quisesse o legislador que o tipo fosse aplicável apenas quando relacionado a atos de corrupção ou a fraude a contrato ou licitação, esse pressuposto constaria da redação do inciso V ou do *caput* do artigo 5º - ou mesmo de qualquer outro dispositivo da lei -, o que não se verifica. Se a lei não exige tais requisitos, não cabe a seu aplicador adicioná-los quando da apreciação de casos concretos.

5.58. Quanto à ausência de benefício em decorrência da inexigibilidade do CF oficial pela Bélgica, o tema já foi tratado na análise do argumento 1, ao qual se remete.

• ARGUMENTO 3: ausência dos elementos para responsabilização objetiva do ente privado.

5.59. De acordo com a LDC, não estão presentes os pressupostos para responsabilização pela prática de ato lesivo previsto na Lei nº 12.846/2013, pois não houve dano à administração pública e, em consequência não há nexos causal entre sua conduta e potencial dano. Nos termos da manifestação (item IV.3):

"61. Em relação à alegação de suposto ato lesivo, foi demonstrado amplamente na defesa, nos itens 100/117, que não houve ato lesivo em razão da ausência de dano (a) ao patrimônio público nacional ou estrangeiro; (b) aos princípios da Administração Pública; e/ou (c) aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Inclusive, a própria CPAR confirmou, expressamente, no item 1.4, do Relatório Final do Cálculo da Multa (Doc. nº 1) que não houve dano resultante do suposto ato lesivo: 'não foi identificado pela Comissão a comprovação no PAR de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo'.

62. Além disso, mesmo antes da elaboração do Relatório Final, nos autos do presente PAR não foi demonstrado qualquer dano ou lesão ao patrimônio público, aos princípios da Administração Pública ou aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Havia, até então, apenas menções

abstratas, e não fundamentadas ou comprovadas de que as condutas supostamente 'maculam a respeitabilidade do serviço de fiscalização federal perante outras Nações' e 'podem pôr em risco a saúde pública e/ou equilíbrio do ecossistema do importador' (pg. 74).

63. No Relatório Final, a CPAR asseverou que as condutas supostamente atentariam contra 'a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública' (item 6.5.3). Não satisfeita, a CPAR, em outro momento do Relatório Final, alterou seu entendimento e afirmou que o ato lesivo 'se apresenta contra o Estado fiscalizador' (item 6.15.4).

[...]

65. O inédito argumento trazido pela CPAR de suposto ato lesivo contra a 'probidade' e 'impessoalidade' da Administração Pública não merece prosperar, pois, conforme profundamente explicado nos itens 105, 110, 111 e 112 da defesa, os fatos objeto do presente PAR envolvem uma operação comercial exclusivamente privada, sem qualquer atuação da Administração Pública nacional ou estrangeira e sem qualquer indício de envolvimento de agentes públicos nas alegadas condutas. Além disso, operação de remessa pela LDC de grãos de café verde para a Bélgica ocorreu em total conformidade com as leis e regulamentações que regem a exportação de café verde do Brasil para a Bélgica, não sendo exigido serviço de controle ou fiscalização federal pelo MAPA na operação de exportação em referência no presente PAR (como o próprio MAPA sabe, ou deveria saber, e como comprovado pelos pareceres jurídicos emitidos pelos escritórios estrangeiros). Assim, não há que se falar de violação aos princípios da Administração da Pública ou risco à saúde pública.

66. O argumento de suposto ato 'contra o Estado fiscalizador' também já foi devidamente refutado nos itens 104/105 da defesa, tendo em vista que não havia sequer uma situação de controle ou fiscalização federal pelo MAPA na operação de exportação em referência no presente PAR em razão da não exigência de certificado fitossanitário oficial para exportações à Bélgica na época. A competência exclusiva do MAPA para emissão do certificado fitossanitário oficial apenas se materializa quando o país importador exige tal documento, conforme afirmado pelo Chefe da Divisão de Fiscalização e Certificação Fitossanitária Internacional do MAPA em resposta ao Ofício da Polícia Federal sobre a Operação Fito Fake (pg. 287). Portanto, não há fundamento à tese de que a conduta pudesse lesar 'o Estado fiscalizador'.

[...]

70. Ainda, conforme exposto no item 208 da defesa (e reconhecido pela própria CPAR no item 1.4, do Relatório Final do Cálculo da Multa⁹), não houve qualquer vantagem auferida em decorrência da conduta atribuída à LDC, mesmo porque não haveria qualquer interesse ou benefício da empresa em buscar um certificado privado para supostamente substituir o certificado fitossanitário oficial, que não era exigido no caso em questão.

71. Por fim, para que se configure a responsabilização objetiva sob a Lei Anticorrupção, é necessária a comprovação de nexo causal entre a prática ilícita atribuída à pessoa jurídica e o dano ou lesão sofridos pela Administração Pública (que não se configurou, segundo a própria CPAR), conforme argumentado nos itens 97/98 da defesa, inclusive, por meio da citação de renomados doutrinadores sobre o assunto. Sobre esse tema, a CPAR apenas repetiu à exaustão o seguinte trecho nos itens 6.5.2, 6.14.2 e 6.18.4, do Relatório Final: [...]

72. Além da confusa redação utilizada pela CPAR, foi cometido um claro erro sobre o conceito de nexo causal para fins de responsabilização objetiva. Segundo o referido trecho do Relatório Final, a CPAR entende que teria ficado demonstrado o nexo causal entre o suposto ato lesivo e a atuação da empresa e, portanto, restaria configurado a responsabilidade objetiva pela Lei Anticorrupção. No entanto, a responsabilização objetiva requer que haja um nexo causal entre a conduta típica atribuída à empresa (que necessariamente deve configurar um ato lesivo previsto na Lei Anticorrupção e envolver interesse ou benefício da pessoa jurídica) e o dano potencialmente causado.

73. Superada a clara incompreensão da CPAR a respeito do conceito de nexo causal para fins de responsabilização objetiva, vale destacar que, além de não ter sido demonstrado nos autos do presente PAR qualquer dano ou lesão sofridos pela Administração Pública ou mesmo qualquer potencial ato de corrupção que beneficiasse a LDC, a CPAR confirmou, expressamente, no item 1.4, do Relatório Final do Cálculo da Multa (Doc. nº 1) que não houve a comprovação no PAR de vantagem auferida ou de danos resultantes do suposto ato lesivo. Ora, se não houve qualquer dano à Administração Pública, não existe nexo causal com o suposto ato lesivo para se analisar e, portanto, não há que se falar em responsabilidade objetiva sob a Lei Anticorrupção.

74. Evidente, portanto, a inexistência de ato lesivo contra a Administração Pública e, por conseguinte, a ausência de pressupostos para a responsabilização objetiva da LDC sob a Lei Anticorrupção. Assim, deve o presente PAR ser encerrado com a completa absolvição da LDC."

Análise

5.60. Trata-se de reiteração de argumento já deduzido em sede de defesa. Em síntese, a LDC arguiu que não pode ser responsabilizada objetivamente pelos fatos apurados, pois: *i)* não houve dano ao

patrimônio público, aos princípios administrativos ou a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil; *ii*) não houve qualquer benefício a ela decorrente da utilização dos certificados particulares; e *iii*) não se demonstrou a existência de nexo causal entre sua conduta e potencial dano. Sobre o assunto, o relatório final traz as seguintes considerações:

"6.14.1. As alegações da defesa não se sustentam, pois a responsabilização administrativa dos entes privados tem fundamento, entre outros normativos, na Lei nº 12.846/2013, e, o art. 2º da referida Lei dispõe sobre o caráter objetivo do ato ilícito praticado, vejamos: Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

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

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

[...]

6.18.3. Nessa senda, a Lei 12.846/2013 é clara ao dispor que as pessoas jurídicas serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos na Lei, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado (art.4º, § 2º), não excluindo a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito (art. 3º).

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

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

6.18.6. Verifica-se que há harmonia entre as provas elencadas nestes autos, sendo que uma reforça o conteúdo da outra, permitindo a convicção prévia dessa Comissão Processante pela responsabilidade administrativa da pessoa jurídica LOUIS DREYFUS COMPANY BRASIL S.A.

6.18.7. Ante todo o exposto, comprova-se o nexo causal da conduta do Ente Privado e a subsunção de sua conduta ao contido no artigo 5º, inciso III e V da Lei nº 12.846/2013, sugerindo a penalidade de Multa e Publicação Extraordinária, nos termos do art. 21, inciso VI, alínea "b" da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, bem como do art. 10, parágrafo 3º da Lei nº 12.846/2013 e art. 11 do Decreto nº 11.129/2022."

5.61. Dificil, contudo, avaliar os motivos pelos quais a comissão rejeitou tais alegações, pois nos parece que, mais uma vez, se fez uma leitura equivocado do que está sendo impugnado.

5.62. De proêmio, é preciso esclarecer que os bens jurídicos tutelados pela Lei nº 12.846/2013 não se restringem à probidade e à impessoalidade nas relações com a Administração Pública. Ademais, a "*respeitabilidade*" do MAPA ou do Brasil perante outras nações não está entre os bens jurídicos tutelados pela lei, até por se tratar de conceito extrajurídico demasiadamente aberto e impossível de se tutelar por meio de normas jurídicas. O *caput* do artigo 5º da lei é claro ao elencar os bens jurídicos os quais ela visa proteger, quais sejam, o patrimônio público nacional ou estrangeiro; os princípios da administração pública, sem exceção; e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

5.63. A ausência de dano ao patrimônio público é incontroversa, posto que reconhecida pela comissão. A controvérsia gira em torno do desrespeito aos princípios administrativos e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, notadamente a Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais - CIPV.

5.64. De plano, deve-se afastar o entendimento de que houve atentado aos princípios da impessoalidade e da probidade administrativa. Por qualquer ângulo que se observe, não se vislumbra de que modo as condutas imputadas às processadas tenham ofendido a esses princípios, o que torna difícil compreender qual razão levou a comissão a essas conclusões.

5.65. Como é cediço, o princípio da impessoalidade constitui uma das bases do Estado Democrático de Direito e impõe aos agentes públicos o dever de agir de forma objetiva, sem favorecer ou prejudicar pessoas em razão de critérios pessoais, visando garantir a igualdade de tratamento entre os administrados e a moralidade administrativa e evitando o abuso de poder, o nepotismo, o clientelismo e a corrupção.

5.66. Nota-se que os fatos aqui analisados nada têm a ver com o princípio da impessoalidade, pois não envolvem o favorecimento indevido dos interesses das pessoas jurídicas por parte de agentes públicos. Não há sequer indício de envolvimento de agentes públicos nos atos supostamente lesivos.

5.67. Por sua vez, o princípio da probidade administrativa constitui subprincípio da moralidade e impõe aos agentes públicos o dever de agir com honestidade, lealdade, imparcialidade e boa-fé no exercício de suas funções, visando o interesse público e o bem comum. Devido à sua importância, o desrespeito a ele pode acarretar, além das sanções civis, penais e administrativas, aquelas previstas na Lei nº 8.429/1992.

5.68. Novamente, não se vislumbra conexão entre os fatos apurados neste PAR e o princípio da probidade administrativa, pois não se imputou conduta desonesta ou desleal a qualquer agente público. Os fatos dizem respeito apenas a entes privados, que teriam se valido de documento emitido em caráter particular, sem envolvimento de agente público, para dificultar a atividade de fiscalização exercida pelo MAPA.

5.69. Dentre os possíveis bens jurídicos tutelados, o único que possui condições mínimas de ter sido lesado pelas processadas é o compromisso internacional assumido pelo Brasil consistente na CIPV, internalizada em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto nº 5.759/2006. De acordo com a alínea *a* do parágrafo 2 do artigo V da referida convenção,

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

5.70. Apesar de não citado no relatório final, este é o dispositivo no qual se alicerça a competência privativa do MAPA para, na condição de Organização Oficial Nacional de Proteção Fitossanitária do Brasil, emitir certificados fitossanitários ou autorizar sua emissão por particulares, sob sua supervisão. Note-se que a parte final do dispositivo traz o motivo pelo qual é necessário que os CFs sejam expedidos pela organização oficial, qual seja, garantir "*que as **autoridades das partes contratantes importadoras** possam aceitar os certificados fitossanitários como documentos dignos de fé.*" Como sublinhado, o CF se destina às autoridades das partes contratantes, razão pela qual o MAPA não emite o certificado caso o Estado importador não o exija do exportador.

5.71. Nesse sentido, em consulta ao [Sistema de Requisitos Fitossanitários para Exportação - T-Rex³](#) do MAPA, constata-se que, de fato, o Reino da Bélgica não exige a emissão de CF para importar grão de café do Brasil, o que faz presumir que não houve desrespeito à Convenção. Reitere-se que não foi produzida prova no sentido de que, na data da emissão dos certificados, o CF oficial era exigido pelas autoridades belgas.

5.72. **Por essas razões, entende-se que assiste razão à LDC ao afirmar que não houve dano ao patrimônio público, aos princípios da administração pública ou a compromisso internacional assumido pelo Brasil.**

5.73. Outrossim, a LDC afirma que não pode ser responsabilizada objetivamente pelos atos a ela imputados, pois a utilização do certificado privado não lhe conferiu qualquer vantagem, diante do fato de que não era exigido pela Argélia a emissão de CF para exportação de produtos vegetais, de modo que o café objeto dos certificados poderia ter sido exportado sem a emissão desse documento.

5.74. O argumento é razoável, pois o artigo 2º da Lei nº 12.846/2013 exige que, para responsabilização da pessoa jurídica, o ato lesivo seja praticado em seu benefício ou interesse e, no caso, não nos parece que eventual simulação de CF seria de interesse da LDC, tampouco seria apta a lhe trazer

qualquer benefício, pois tal documento não era necessário para que o café fosse exportado à Bélgica na data dos fatos.

5.75. **Portanto, entende-se que assiste razão à LDC ao afirmar que não havia interesse na prática do ato lesivo e que dele não poderia decorrer qualquer benefício à empresa.**

5.76. Por fim, a LDC afirma que não se demonstrou a existência de nexo causal entre sua conduta e eventual dano dela decorrente.

5.77. De fato, o relatório é impreciso ao demonstrar o elo entre as condutas imputadas às processadas e a vulneração bens jurídicos tutelados. Em verdade, a comissão parece não compreender exatamente o que constitui nexo causal para fins de responsabilização. Confirmam-se alguns trechos do relatório em que se trata do nexo de causalidade:

"6.4.9. Sendo assim, a Comissão aduz, que possivelmente com intuito de burlar o serviço de fiscalização federal, mediante fraude documental, a Louis Dreyfus recorreu à MANGA Coffee, a qual emitiu documento assegurado de condições fitossanitárias, sem qualquer previsão normativa que lhe atribuísse tais poderes, e com isso possibilitou, e concorreu, para o embaraço da fiscalização federal.

6.4.10. Ante todo o exposto, **comprova-se o nexo causal da conduta do Ente Privado e a subsunção de sua conduta ao contido no artigo 5º**, incisos II e V da Lei nº 12.846/2013, sugerindo a penalidade de Multa e Publicação Extraordinária, nos termos do art. 21, inciso VI, alínea "b" da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, bem como do art. 10, parágrafo 3º da Lei nº 12.846/2013 e art. 11 do Decreto nº 11.129/2022.

[...]

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

5.78. O teor desses parágrafos é repetido diversas vezes ao longo do relatório final, ora se aduzindo que há nexo de causalidade entre a conduta dos infratores e a subsunção de suas condutas aos tipos previstos na lei; ora que há nexo de causalidade entre o ato lesivo e a atuação direta ou indireta da empresa. Não há nenhum trecho tratando do nexo de causalidade entre a conduta das processadas e a lesão aos princípios administrativos ou ao tratado internacional supostamente desrespeitados.

5.79. A despeito da impropriedade técnica, nossa opinião, já exposta nesta Nota Técnica, é no sentido de que não houve dano ao patrimônio público, tampouco desrespeito a qualquer princípio administrativo ou à CIPV, sendo consequência lógica desse raciocínio a inexistência de nexo de causalidade, razão pela qual **se entende que assiste razão à LDC ao afirmar que não se demonstrou nexo de causalidade entre sua conduta e eventual dano à administração pública, tampouco desrespeito aos princípios da administração pública ou aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.**

• **ARGUMENTO 4: não subsunção dos fatos aos incisos III e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.**

5.80. Aduz a LDC que não restaram configurados os atos lesivos previstos nos incisos III e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, pois se tratam de tipos cuja configuração depende da ocorrência de atos de corrupção ou de fraude a licitação ou contrato público. Transcrevem-se os principais trechos da manifestação referentes a este ponto (item IV.4):

"77. Assim, para a tipificação do inciso III, do artigo 5º, da Lei Anticorrupção "utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados", é necessário que essa utilização tenha como finalidade ocultar ou dissimular atos de corrupção ou fraude à licitação/contratos públicos, ou seja, a prática de algum ato lesivo previsto nos incisos I ou IV, do artigo 5º, da Lei Anticorrupção.

778 Da mesma forma, para se configurar o ato lesivo previsto no inciso V, do artigo 5º, da Lei Anticorrupção 'dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação', será necessária uma situação de fiscalização ou investigação de condutas relacionadas à corrupção ou fraude à licitação/contratos públicos, ou seja, a prática de

algum ato lesivo previsto nos incisos I ou IV, do artigo 5º, da Lei Anticorrupção.

[...]

81. Na tentativa de fundamentar a suposta violação ao inciso V, do artigo 5º, da Lei Anticorrupção, a CPAR acrescentou que a LDC teria recorrido à 'emissão/falsificação de documento' para o 'embaraço da fiscalização federal' (item 6.16.2, do Relatório Final - 2746397).

82. Em relação à suposta 'falsificação', tal alegação foi devidamente refutada nos itens 58/64 da defesa (2745630), em que foi demonstrado que não há semelhanças entre os certificados privados e o certificado fitossanitário oficial emitido pelo MAPA. Além disso, a própria CPAR confirmou que o certificado privado emitido pela JM Supervisão 'não é considerado falso' (item 6.5.8, do Relatório Final), o que por si só já é determinante para determinar a improcedência de todo o PAR.

83. Já a menção de 'embaraço da fiscalização federal' (item 6.16.2, do Relatório Final) é ainda mais incoerente pois, conforme amplamente demonstrado na defesa, não havia uma situação de controle ou fiscalização federal pelo MAPA na operação de exportação em referência no presente PAR em razão da não exigência de certificado fitossanitário oficial para exportações à Bélgica na época. Ou seja, não havia qualquer fiscalização que pudesse ser potencialmente embaraçada ou dificultada, visto que a competência exclusiva do MAPA para emissão do certificado fitossanitário oficial apenas se materializaria caso o país importador exigisse tal documento. Aliás, o fato de um documento privado ser emitido em nada afasta a capacidade de fiscalização de qualquer agente!

84. Vale enfatizar também que a configuração do ato lesivo previsto no inciso V, do artigo 5º, da Lei Anticorrupção só seria possível no caso de interferência em fiscalização ou investigação de condutas relacionadas a práticas de corrupção ou fraude à licitação/contratos públicos (causando danos ou lesão à Administração Pública), visto que o intuito desse inciso seria responsabilizar condutas que, por meios ilícitos, visassem atrapalhar ou obstruir as atividades de investigação ou fiscalização relacionadas a atos de corrupção por meio de ameaça, coação de testemunhas, tráfico de influência, suborno de agentes públicos dentre outras condutas conforme descrito no Manual de Responsabilização de Entes Privados publicado pela CGU e amplamente fundamentado nos itens 149/152 da defesa.

[...]

86. Em razão da exposição dos fatos e conforme interpretação embasada pelos renomados doutrinadores e pelo próprio entendimento da CGU em seu Manual de Responsabilização de Entes Privados, resta evidente que a imputação do ato lesivo previsto no inciso V, do artigo 5º, da Lei Anticorrupção deve ser afastada.

87. O ato lesivo previsto no inciso III, do artigo 5º, da Lei Anticorrupção 'utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados', compreende a conduta da pessoa jurídica que, comprovadamente, se utiliza de pessoa física ou jurídica (interposta) para esconder sua identidade ou praticar atos ilícitos. [...]

88. Além disso, para tipificação do inciso III, do artigo 5º, da Lei Anticorrupção, é necessário que, mediante a utilização de interposta pessoa, se pratique uma conduta que, seguindo um nexo de causalidade, resulte em ato lesivo contra a Administração Pública previsto na Lei Anticorrupção. Assim, o ato lesivo em questão (utilizar-se de interposta pessoa) requer que o alegado interesse oculto ou dissimulado envolva, necessariamente, a prática de atos de corrupção ou fraude à licitação/contratos públicos, para que possa ensejar a aplicação da Lei Anticorrupção. E nos autos do presente PAR, não há descrição de fatos ou apresentação de provas indicando qualquer prática nesse sentido ou mesmo o envolvimento de agentes públicos nos fatos ou atuação da LDC ou da Manga Coffee perante órgãos públicos.

89. Entretanto, de acordo com o Relatório Final (itens 6.4.9 e 6.14.2 - 2752192), a CPAR entende que os 'reais interesses' que a LDC supostamente buscava ocultar/dissimular seria o 'embaraço da fiscalização federal' ou 'burlar o serviço de fiscalização federal mediante fraude documental'. Ou seja, segundo os autos do PAR, os reais interesses da LDC, ocultados ou dissimulados por meio da utilização de interposta pessoa, teriam supostamente o objetivo de cometer fraude documental. Portanto, resta claro que, em nenhum momento, alegou-se, ou foram apresentadas quaisquer provas, que os supostos 'reais interesses' envolveriam práticas de corrupção ou que o uso de interposta pessoa teria o intuito de dissimular a autoria ou a prática de um ato lesivo previsto na Lei Anticorrupção.

90. Ora, na relação comercial entre a LDC e a JM Supervisão existe objeto contratual legítimo cujo escopo compreende a emissão de certificado privado com intuito de assegurar a higidez dos produtos no âmbito de uma relação estritamente privada. Nesse sentido, partindo da premissa de que a adequação típica é a congruência de uma ação concreta a um tipo de ato lesivo, fica demonstrada a atipicidade da conduta que constitua ato lesivo previsto no artigo 5º, inciso III, da Lei Anticorrupção por parte da LDC, visto que inexistia a utilização de interposta pessoa para ocultar ou dissimular 'reais interesses' que envolvessem a prática de um ato lesivo contra a Administração Pública previsto

na referida lei.

91. Em razão da exposição dos fatos e conforme interpretação embasada pela doutrina e pelo próprio entendimento da CGU (conforme fundamentado nos itens 168/183 da defesa - 2745630), resta evidente que a imputação dos atos lesivos previstos no inciso III, do artigo 5º, da Lei Anticorrupção deve ser afastada."

Análise

5.81. Em que pese a defesa da LDC tenha reservado tópico para tratar da ausência de subsunção dos fatos aos tipos previstos na Lei nº 12.846/2013, o teor das impugnações trata, em verdade, de reiteração de todas as razões invocadas nos tópicos anteriores e já tratados nesta Nota Técnica. A fim de evitar repetições desnecessárias, remete-se à leitura dos tópicos anteriores da análise das razões de mérito.

• Consolidação das conclusões acerca do mérito

5.82. Feita a análise das razões de mérito constantes da manifestação sobre o relatório final, conclui-se que os pedidos nela deduzidos são procedentes, pois o conjunto probatório constante dos autos é no sentido de que

- a) Não houve atentado à CIPV, tampouco à administração pública belga, pois não era exigida, na data dos fatos, a emissão de CF oficial para que se exportassem produtos vegetais àquele país;
- b) Pela mesma razão, não se identificou benefício indevido às pessoas jurídicas decorrente da emissão dos certificados por particular, tampouco interesse delas em ludibriar a administração pública por meio de documento falsificado ideologicamente, pois o café objeto dos certificados poderiam ser exportados sem necessidade de inspeção de suas condições fitossanitárias;
- c) Os certificados emitidos pela JM não se assemelham ao CF oficial, não contêm símbolos ou nomenclatura de uso privativo de órgãos públicos e seu signatário não se identifica como agente público, de modo que não eram aptos a induzir a erro as autoridades argelinas, o que elide a tese de que houve dano à administração pública daquele Estado;
- d) A exportação de café à Bélgica, na data dos fatos, não demandava a deflagração de procedimento fiscalizatório a fim de se emitir o CF, de modo que não se pode dizer que a emissão de CF por particular tenha constituído meio para dificultar a fiscalização ou dela se esquivar. Além disso, não há indício de interferência das pessoas jurídicas nos órgãos de fiscalização. Desse modo, os fatos não se subsomem ao tipo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei;
- e) Não há prova no sentido de que a LDC tenha se valido de interposta pessoa para ocultar ou dissimular sua identidade ou seus reais interesses, o que afasta a tipificação de sua conduta no inciso III do artigo 5º da Lei;
- f) Não há prova no sentido de que a JM tenha subvencionado, de qualquer forma, a prática de atos lesivos tipificados na Lei nº 12.846/2013, o que afasta a tipificação de sua conduta no inciso II do artigo 5º da Lei;

5.83. Desse modo, ainda que as condutas das processadas configurem infração às normas regulatórias referentes à produção e exportação de produtos vegetais, **os fatos não se subsomem a qualquer dos tipos previstos no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, o que impede a responsabilização das pessoas jurídicas com base nesse diploma legal, devendo o relatório final ser rejeitado e o presente PAR arquivado.**

• Impugnações aos critérios de definição da alíquota da multa

5.84. Além das questões preliminares e de mérito, a LDC requereu, subsidiariamente, que se revissem alguns dos critérios adotados pela comissão na dosimetria da multa recomendada. Não obstante se

entenda que as processadas não devem ser responsabilizadas, pelas razões expostas no tópico anterior, é necessário que sejam analisadas as impugnações feitas pela LDC aos critérios de dosimetria da multa calculada pela comissão, a fim de subsidiar a decisão da autoridade julgadora caso a recomendação de arquivamento do PAR não seja acolhida.

5.85. Nesse sentido, como já exposto, a memória de cálculo da multa não consta do relatório final, tendo sido realizada nos autos do processo nº 21000.086662/2022-52, sob o argumento de que o cálculo contém dados sigilosos da processada. A fim de facilitar a análise, reproduz-se o trecho do cálculo impugnado e as razões da impugnação, seguidos de parecer técnico sobre os argumentos da comissão e da defesa.

Critério/inciso	Considerações/recomendação da comissão	Razões de impugnação da LDC	Parecer técnico
Art. 22, I - concurso de atos lesivos	Conforme prova 05, o ato lesivo ocorreu em uma mesma ocasião em maio/2019), alcançando o número de 1 irregularidade, conforme contido no item 3 do presente Relatório, prova 05 (Docs. SEI n.º 21624521), considerando que o concurso de condutas ilícitas se amoldam em duas espécies de atos lesivos tipificados no art. 5º da Lei nº 12.846/2013, devendo ser atribuído o percentual de 0,5%.	Não se aplica a agravante, pois, conforme descrito nos itens 141 e 172 da defesa (2745630), tanto o ato lesivo previsto no inciso III, quanto o ato lesivo do inciso V, do artigo 5º, seriam normas de aplicação dependente de sua combinação com outra norma da Lei Anticorrupção, ou seja, é imprescindível que as condutas imputadas estejam relacionadas a atos de corrupção ou fraude à licitação/contratos públicos (ato lesivo previsto nos incisos I ou IV, do artigo 5º, da Lei Anticorrupção), não havendo, portanto, concurso de atos lesivos	Embora se entenda que não houve concurso de espécies de ato lesivo, ante a inquestionável inadequação da conduta ao inciso III do artigo 5º da lei, caso se considere que a conduta se adeque ao inciso V do mesmo artigo, deve-se considerar que houve concurso de condutas, ante a utilização de três certificados em dois processos de exportação distintos. Ademais, como já exposto, em caso de condenação, deve-se aplicar apenas uma multa para os fatos apurados neste PAR e no de nº 21000.013906/2022-88, sendo que, naquele PAR, imputou-se à LDC a utilização de outros certificados em dois processos de exportação diferentes. Desse modo, foram utilizados, pela LDC, cinco certificados particulares em cinco diferentes ocasiões, de modo que, caso se decida pela sua responsabilização, a alíquota referente a esta agravante deve corresponder a 1,33%, de acordo com

Critério/inciso	Considerações/recomendação da comissão	Razões de impugnação da LDC	os critérios expostos na Tabela Suggestiva de Parecer técnico
			Aplicação dos Critérios de Dosimetria da CGU e com o entendimento adotado nos PARs nº 00190.101842/2022-10 e 00190.101841/2022-67, dentre outros, acerca do reconhecimento da continuidade dos atos lesivos.
Art. 22, II - tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica	Os Phytosanitary Condition Certificate eram encaminhados para autoridades estrangeiras importadoras, sendo possível inferir de que não se tratava de uma irregularidade oculta cometida por colaborador comum, sendo crível se tratar minimamente de colaborador com cargo gerencial do Ente. Assim, defensável fixar em 2,5%.	A argumentação utilizada pela CPAR para aplicação da referida agravante é afrontosa ao devido processo legal e à presunção de inocência (artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal – “CF”) ao utilizar termos como “sendo possível inferir” e “sendo crível”. Não foi apresentada qualquer prova ou sequer indício de que membros do corpo diretivo da LDC tivessem qualquer ciência das condutas atribuídas à LDC. Como se tratava de serviços corriqueiros e de valor não substancial, os fluxos de governança e aprovação do serviço não contavam com qualquer envolvimento do corpo diretivo da LDC. Ademais, o Relatório Final de Investigação Interna protocolado pela LDC em 29.11.2022 (2746354) demonstra justamente que não houve qualquer envolvimento do corpo diretivo da LDC nas condutas sob análise no presente PAR	Assiste razão à defesa, pois não há prova que indique que o corpo diretivo ou gerencial da LDC tinha ciência da prática dos atos lesivos, não sendo razoável recomendar a aplicação de percentual máximo com base em mera inferência, sem qualquer fundamento, de que o corpo gerencial ou diretivo da pessoa jurídica tinha ciência dos fatos. Recomenda-se, então, o acolhimento da impugnação e, em caso de condenação, que esta majorante não seja considerada no cálculo da multa.

Critério/inciso	Considerações/recomendação da comissão	Razões de impugnação da LDC	Parecer técnico
Art. 23, I - não consumação da infração	Infração efetivamente consumada, conforme se depreende no item 3 provas 5 , (Doc Sei 21624521) do Relatório Final Processo Relacionado 21000.042860/2022-12. [percentual recomendado: 0%]	A atenuante deve ser aplicada em seu percentual máximo, visto que não há obrigação legal ou regulatória de apresentação do certificado fitossanitário oficial para a exportação dos produtos para a Bélgica e, assim, a referida remessa de produtos não estava sujeita a qualquer atividade fiscalizatória do MAPA, conforme amplamente demonstrado nos itens 73/92 da defesa	A impugnação se confunde com o mérito e já foi tratada em tópico específico desta Nota Técnica. No entanto, caso se considere que a emissão dos certificados privados constitui ato lesivo à administração pública, deve-se considerar que a infração consumou-se ao se ostentar ao importador os certificados particulares, razão pela qual, nessa hipótese, a impugnação não procede, devendo-se manter o percentual em 0%.
Art. 23, III - grau de colaboração da pessoa jurídica na apuração	O ente privado não admitiu a ocorrência do ato lesivo, não reconheceu a sua responsabilidade, atribuindo-a ao agente público ou a outro ente privado/cidadão, mas juntou ao processo evidência ou prova que justifique ou confirme a sua conduta irregular. [percentual recomendado: 0%]	A atenuante deve ser aplicada em seu percentual máximo, visto que a LDC apresentou em 29.11.2022 o Relatório Final de Investigação Interna, que contém o resultado das atividades de apuração acerca das condutas objeto do presente PAR. Não é razoável que a atenuante não seja aplicada, tendo em vista que a LDC foi completamente colaborativa ao disponibilizar as evidências identificadas, assim como a conclusão de sua apuração.	A justificativa da comissão é confusa, não deixando claro se houve colaboração parcial ou nenhuma colaboração da LDC. De todo modo, embora não tenha reconhecido a lesividade do ato, a LDC admitiu que solicitou à JM a emissão dos certificados para apresentá-los ao importador, razão pela qual, caso se decida pela sua responsabilização, deve incidir o percentual de 0,5%, de acordo como os critérios expostos na Tabela Sugestiva de Aplicação dos Critérios de Dosimetria da CGU.

Critério/inciso	Considerações/recomendação da comissão	Razões de impugnação da LDC	Parecer técnico
Art. 23, IV - admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo	Considerando que todas as provas são oriundas do IPL nº 2020.0122547-SR/PF/DF e de procedimentos da CGFC/DSV/SDA/MAPA, não há que se falar de admissão voluntária. [percentual recomendado: 0%]	Não houve admissão voluntária da LDC pela responsabilidade objetiva pelo ato lesivo, pois não foi identificada qualquer irregularidade ou potencial violação à Lei Anticorrupção, conforme demonstrado nos itens 93/132 da defesa	A própria defesa reconhece na impugnação que não houve admissão voluntária da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo, razão pela qual, caso se decida pela sua responsabilização da LDC, esta atenuante não deve ser considerada, mantendo-se o valor de 0%.

Critério/inciso	Considerações/recomendação da comissão	Razões de impugnação da LDC	Parecer técnico
Art. 23, V - existência de aplicação de programa de integridade	A defesa não apresentou documentos comprobatórios de que possui e aplica o Programa de Integridade. [percentual recomendado: 0%]	a LDC apresentou, tempestivamente e em conjunto com sua defesa (2745630), o Relatório de Perfil e o Relatório de Conformidade acerca de seu programa de integridade (2745823 e 2745812), bem como 1036 documentos anexos (467 anexos ao Relatório de Perfil e 569 anexos ao Relatório de Conformidade). Inclusive, a existência do programa de integridade da LDC e os Relatórios de Perfil e Conformidade estão referenciados nos itens 208, 212 e 217 da defesa. Em razão da grande quantidade e volume dos anexos aos Relatórios de Perfil e Conformidade, a LDC, ao apresentar sua defesa, disponibilizou os referidos anexos por meio de link via SharePoint. Após a LDC solicitar a confirmação de acesso ao link, a CPAR solicitou que a LDC disponibilizasse tais anexos via Google Drive em razão de sua maior capacidade de armazenamento. Foi, então, realizada a criação de um Google Drive para acesso pela CPAR. O link para acesso aos Relatórios de Perfil e Conformidade, incluindo todos os 1036 anexos, foi enviado pela LDC à CPAR, tendo a Senhora Maria Dulce de Moraes Chaves (Presidente da CPAR até então) confirmado o recebimento e acesso do link do Google Drive, conforme demonstram os e-mails trocados entre 27.9.2022 e 3.10.2022 (2745839).	Assiste razão à defesa, pois, ao contrário do que aduziu a comissão, a LDC apresentou, em anexos à defesa, documentos referentes à existência e aplicação de programa de integridade (2745812 a 2745921). Assim, caso se decida pela responsabilização da empresa, o cálculo da multa deve ser revisto a fim de que os documentos apresentados pela LDC sejam avaliados, de acordo com os critérios do Decreto nº 11.129/2022.

5.86. Outrossim, sobre o limite do valor da multa:

"93. Por fim, vale mencionar que o Decreto Regulamentador estabelece, em seu artigo 25, inciso II, alínea 'a', que o valor da multa terá como limite máximo 'três vezes o valor da vantagem pretendida

ou auferida'. Nessa linha, conforme exposto no item 208 da defesa e acatado no item 1.4, do Relatório Final do Cálculo da Multa, não houve qualquer vantagem auferida em decorrência da conduta. Assim, seguindo-se o mencionado dispositivo a multa aplicável à LDC seria equivalente a zero.

[...]

95. Na remota hipótese de condenação, poderíamos considerar para fins de cálculo de eventual multa, que o valor da suposta vantagem pretendida não poderia ser superior ao lucro auferido com a exportação dos lotes no caso em questão. Não seria razoável considerar que a LDC pudesse ter qualquer vantagem adicional a não ser a conclusão da operação referente aos lotes em questão. Vale lembrar, ainda, que a margem de lucro da operação possui valor ínfimo em comparação ao valor total dos lotes, inerente aos negócios da LDC.

96. O valor dos lotes objeto do presente PAR que foram exportados para a Bélgica totalizavam R\$ 11.758.856,71 (onze milhões, setecentos e cinquenta e oito mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e setenta e um centavos), referente a 2.210 toneladas de café. E, na impossibilidade de se apresentar, neste momento, um cálculo demonstrando o efetivo lucro da operação referente a esses lotes (conforme mencionado, teria valor ínfimo em comparação ao valor total dos lotes), pode-se considerar de forma extremamente conservadora e ampla, uma margem de lucro de aproximadamente 2% do valor dos lotes exportados, equivalente ao valor de R\$ 235.177,13 (duzentos e trinta e cinco mil, cento e setenta e sete reais e treze centavos).

96. Assim, nos termos do artigo 25, inciso II, alínea "a", do Decreto Regulamentador, na remota hipótese de condenação, o valor de eventual multa estaria limitado ao valor de R\$ 705.531,40 (setecentos e cinco mil, quinhentos e trinta e um reais e quarenta centavos) – três vezes o valor da eventual vantagem auferida ou pretendia (margem de lucro de 2% do valor total dos lotes exportados) em decorrência da conduta atribuída à LDC. Para fins de referência, cumpre informar que a cotação do café (saca de 60kg), à época (maio/2019), era de R\$ 299,04 (duzentos e noventa e nove reais e quatro centavos – Doc nº 2)."

5.87. Tem razão a LDC ao afirmar que o inciso I do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013 estabelece que o valor da multa nunca deve ser inferior ao valor da vantagem auferida, quando possível sua estimação; ao passo que o inciso II do artigo 25 do Decreto nº 11.129/2022 estabelece que, caso o valor equivalente a 20% da base de cálculo seja superior ao triplo do valor da vantagem auferida ou pretendida, este deve ser o valor máximo da multa.

5.88. Nota-se, portanto, que o valor da vantagem pretendida ou auferida pelo ente privado beneficiário do ato lesivo se trata de aspecto relevantíssimo para fins de dosimetria da multa, devendo a comissão, sempre que possível sua estimação, lançar mão dos meios que tiver a seu alcance para quantificá-la, desde que não exijam o dispêndio anormal de recursos ou de esforços pela Administração Pública.

5.89. No caso, não se mencionou no relatório final o valor da vantagem pretendida ou auferida pelas processadas, tampouco se expuseram as razões pela qual a comissão entendeu que a vantagem não é quantificável. Por sua vez, na memória de cálculo da multa lançada nos autos do processo nº 21000.086662/2022-52, fizeram-se as seguintes considerações:

"1.9. Conforme art. 26 do Decreto nº 11.129/2022, a vantagem auferida corresponde aos ganhos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica que não ocorreriam sem a prática do ato lesivo, somado, quando for o caso, ao valor correspondente a qualquer vantagem indevida prometida ou dada a agente público ou a terceiros a ele relacionados [...]

1.10. Tal dispositivo pode ser assim representado: VANTAGEM AUFERIDA = (GANHOS OBTIDOS/PRETENDIDOS - CUSTOS LEGÍTIMOS) + VALOR DA VANTAGEM INDEVIDA

1.11. Não é possível no presente caso, neste momento, identificar a vantagem pretendida ou auferida pelo Ente Privado com a prática dos atos ilícitos deste processo, razão pela qual deve-se utilizar como parâmetro os limites máximos e mínimos relativos ao Faturamento Bruto."

5.90. Contudo, a própria LDC, na manifestação sobre o relatório final, aduziu não ser possível apresentar, no momento, um cálculo que demonstre o efetivo lucro da operação referente aos lotes objetos dos certificados e não trouxe nenhum documento que possibilitasse aferir o valor da vantagem.

5.91. Assim, diante da falta de elementos que possibilitem efetivamente calcular o valor da vantagem pretendida ou auferida, deve-se manter o entendimento da comissão, considerando-se como limites mínimo e máximo para o valor da multa os valores correspondentes a, respectivamente, 0,1% e 20% de seu faturamento bruto, excluídos os tributos, no ano anterior ao da instauração do PAR.

- **Violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Adoção de base de cálculo equivocada.**

5.92. Segundo a processada, a adoção de seu faturamento bruto como base de cálculo é desproporcional e desarrazoada, visto que o ato lesivo tem relação apenas com um dos seguimentos em que ela atua. Desse modo, eventual multa deve incidir apenas sobre o faturamento proveniente da comercialização de café. De acordo com a manifestação (item VI):

"100. A LDC atua em diversos segmentos do agronegócio no Brasil e está estruturada a partir de diferentes linhas de negócios (também denominadas Plataformas), que incluem: (i) Café; (ii) Algodão; (iii) Grãos e Oleaginosas; (iv) Milho Processado (Kowalski); e (v) Açúcar. Em termos da distribuição do faturamento da LDC nas suas diferentes linhas de negócio, é de suma importância destacar que o café - segmento no qual o suposto ato lesivo teria ocorrido - representa uma parcela significativamente pequena do faturamento total da empresa. Segundo a Receita Federal, o faturamento bruto da LDC, excluídos tributos, foi de R\$ 38.944.373.408,93 para o ano de 2021, enquanto a receita bruta do segmento de café foi de apenas R\$ 2.811.924.535,23 (dois bilhões, oitocentos e onze milhões, novecentos e vinte e quatro mil, quinhentos e trinta e cinco reais e vinte e três centavos), alcançando um percentual de cerca de 7% do faturamento bruto de 2021, conforme demonstrado no Relatório de Perfil (2745823).

101. Assim, considerando que o suposto ato lesivo teria beneficiado a exportação de café - a partir do que se alega no PAR -, não é razoável que a cominação da multa considere outras unidades de negócio que são totalmente independentes e não tiveram qualquer relação na conduta investigada. Além disso, é desproporcional determinar o faturamento bruto integral como base de cálculo da multa, enquanto a unidade de café representa apenas cerca de 7% desse montante.

102. Importante destacar que a aplicação da multa de forma desproporcional e desarrazoada, com base no faturamento bruto integral de todos os diferentes negócios da LDC, acarretará um enorme impacto financeiro à empresa, comprometendo sua saúde financeira de forma significativa e a capacidade de executar seu objeto social. Se já não bastasse a gravidade desse fato, vale ainda dizer que tal

entendimento afrontaria o princípio da preservação da empresa, que está consubstanciado no princípio da função social – que a LDC tanto preza em cumprir em todos os anos de atuação no Brasil.

103. É, portanto, flagrante a desproporcionalidade e irrazoabilidade do Relatório Final do Cálculo da Multa (Doc. nº 1) ao adotar faturamento bruto de todas as linhas de negócio da LDC como base de cálculo para fixação de multa por um suposto ato lesivo ocorrido no contexto de uma única linha de negócio que representa um percentual de faturamento bruto muito pequeno quando comparado ao faturamento bruto total da LDC."

5.93. Ademais, a sociedade afirma que, caso acolhido o relatório, a multa aplicada será a maior já aplicada no Brasil em decorrência da Lei nº 12.846/2013, o que não é proporcional, diante da baixa lesividade da conduta a ela imputada.

5.94. Neste ponto, não há como se acolher as impugnações da LDC. Com efeito, o inciso I do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013 prescreve, de forma peremptória, que a base de cálculo deve corresponder ao "[...] faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos", não deixando à Administração Pública margem de discricionariedade para escolher quais receitas serão consideradas na base de cálculo.

5.95. É certo que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade devem ser observados pela Administração, mas, no caso, o legislador tolheu do administrador a prerrogativa de valorar de forma casuística os critérios que entende adequado para definição da base de cálculo, devendo, em qualquer hipótese, o faturamento bruto do ente infrator constituir a base de cálculo da multa.

5.96. Nesse sentido, a sugestão da defesa de que se considere como base de cálculo apenas o faturamento bruto referente à linha de negócios relacionada ao café carece de amparo legal e seu acolhimento representaria evidente desrespeito da autoridade competente às balizas definidas pelo legislador.

5.97. Portanto, recomenda-se a rejeição desta impugnação e, em caso de responsabilização da pessoa jurídica, que se adote como base de cálculo o faturamento bruto do exercício anterior ao da instauração do PAR, com exclusão dos tributos, referente à totalidade das linhas de negócio nas quais as processadas atuam.

6. PRESCRIÇÃO

- 6.1. Nos termos do *caput* do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a prescrição consuma-se em cinco anos, contados da data da ciência da infração.
- 6.2. A Corregedoria do MAPA considerou que a ciência dos fatos ocorreu em 8/12/2021, data em que a se receberam cópias dos autos do IPL nº 2020.0122547-SR/PF/DF, concluindo, então, que o termo final do prazo prescricional seria o dia 9/12/2026.
- 6.3. Outrossim, o parágrafo único do mesmo artigo dispõe que a prescrição é interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração. Tendo em vista que este PAR foi instaurado em 12/8/2022, interrompeu-se a prescrição nessa data, de modo que o termo final da prescrição da pretensão punitiva da Administração é o dia 12/8/2027.

7. CONCLUSÃO

- 7.1. Diante do exposto, opina-se pela regularidade formal do PAR, não havendo vício capaz de ensejar a anulação do processo.
- 7.2. No mais, recomenda-se a reunião e o julgamento conjunto deste PAR e do de nº 21000.013906/2022-88, também avocados pela CGU, por tratarem de atos lesivos conexos praticados em continuidade.
- 7.3. No mérito, recomenda-se a rejeição do relatório final, com o consequente arquivamento do PAR, diante da inocorrência de ato lesivo passível de punição com base na Lei nº 12.846/2013.
- 7.4. Por fim, nos termos do art. 56, III, in fine, da Portaria Normativa CGU nº 38/2022, encaminha-se minuta de decisão (2918570).
- 7.5. À consideração superior.

¹SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. Comentários à Lei 12.846/2013: Lei Anticorrupção. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 196.

²PESTANA, Márcio. Lei Anticorrupção: exame sistematizado da Lei 12.846/13. São Paulo: Manole, 2016. p. 55.

³<<https://sistemasweb.agricultura.gov.br/siarp/consultarTRex!consultarTRexPaginado.action>> Acesso em 15/8/2023.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL QUEIROZ FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 16/01/2024, às 12:15, 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 [REDACTED] e o código [REDACTED]